

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

O RECENTE CRESCIMENTO ECONÔMICO DA
REPÚBLICA DA IRLANDA: UM ESTUDO DE CASO

Autor: GERALDO FEDRIZZI

Orientador: Dr. STEFANO FLORISSI

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para Obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, dentro do Curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/UCS.

Porto Alegre
2002

AGRADECIMENTO

Aos professores do Programa de Mestrado em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelos ensinamentos e exemplos oferecidos durante todo o curso. Aos colegas, pelo companheirismo. À Professora Izabete Polidoro Lima, pela cuidadosa revisão do texto. À Professora Flávia Saretta, pela versão do Resumo. À Célia Maria Florian Fedrizzi, pela confecção das figuras. Aos familiares, pelo estímulo. Ao Central Statistics Office Ireland, pela presteza no fornecimento de informações. À Universidade de Caxias do Sul, pelas facilidades disponibilizadas ao longo curso. Ao Doutor Stefano Florissi, orientador desta dissertação, agradeço a dedicação, o incentivo e a amizade.

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
LISTA DE TABELAS.....	7
LISTA DE FIGURAS.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
1. O PAÍS, A HISTÓRIA, A ECONOMIA.....	11
1.1 A República da Irlanda.....	11
1.2 Sinopse histórica.....	13
1.3 A organização do Estado.....	18
1.4 Da pobreza ao “Tigre Celta”.....	20
1.5 As causas.....	23
2. REVISÃO DE PRINCÍPIOS ECONÔMICOS.....	35
2.1 Regulação e desregulamentação.....	35
2.2 Globalização.....	40
2.3 Tributação e eficiência.....	50
3. REFLETINDO SOBRE O SUCEDIDO NA IRLANDA.....	55
CONCLUSÃO.....	66

BIBLIOGRAFIA.....	68
ANEXO A – Como regular.....	72
ANEXO B – Globalização e desigualdade.....	75
ANEXO C – Determinação do peso morto de um tributo.....	78

RESUMO

Analisar o crescimento econômico da República da Irlanda, a partir de meados dos anos 90, bem como suas causas, é a razão de ser deste trabalho. O método utilizado é o de estudo de caso. Iniciando com um panorama atual do país, passa-se, em seguida, a um resumo de sua história. Descreve-se, então, sua estrutura político-administrativa, bem como as organizações partidárias, suas dimensões e objetivos. Logo em seguida, são apresentados os resultados econômicos – muito superiores aos dos demais países da União Européia, no mesmo período – através de números e de fatos. Passa-se, então, a buscar as causas que motivaram esses resultados. A seguir, revisam-se alguns pontos de teoria econômica relacionados com os eventos ocorridos na Irlanda. A seguir, faz-se uma reflexão sobre as principais causas, concluindo-se que a abertura econômica – em especial a inserção na União Européia – foi o fator determinante, mas não o único. Fatores demográficos, educacionais e uma correta solução dos déficits governamentais, permitindo generosos incentivos tributários, também foram muito importantes. Procura-se, por fim, extrair lições aplicáveis a outros países, especialmente ao Brasil.

Palavras-chave: Irlanda, desenvolvimento econômico, políticas públicas.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the economic growth of the Republic of Ireland from the mid nineties, as well as its causes. The method used is the case study. Beginning with an overview of the country nowadays, it follows a summary of its history. Its political-administrative structure is then described, as well as party organizations, their dimensions and objectives. The economic results – much more superior to those of other European Union countries in the same period – are presented through figures and facts. The causes which motivated these results are then investigated. A few points of economic theory related to events which took place in Ireland are revised. It follows a reflection on the main causes, concluding that economic opening, especially the insertion into the European Union, has been the determining factor, but not the only one. Demographic, educational factors and a correct solution of government deficits thus allowing generous tax incentives, has also been very important. Finally, it is attempted to draw lessons applicable to other countries, especially Brazil.

Keywords: Ireland; economic growth; public policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Crescimento do PIB e do PNB irlandeses a preços constantes.....	21
Tabela 2: Totais de receitas e despesas correntes do governo central.....	26
Tabela 3: Despesa corrente do governo central com juros (National debt).....	26
Tabela 4: Despesas de capital do governo central.....	27

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Efeito de um imposto na restrição orçamentária.....	79
Figura 2 – Efeito de um imposto sobre a cesta de consumo.....	80
Figura 3 – Peso morto no imposto sobre a cevada.....	81

LISTA DE SIGLAS

BASIS – Business Access to State Information and Services
CSO – Central Statistics Office Ireland
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPR – Centre for Economic Policy Research
ECPR – Efficient Component Pricing Rule
ESRI – Economic and Social Research Institute
FMI – Fundo Monetário Internacional
G-7 – Grupo dos Sete
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
IDA – Industrial Development Agency
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IT – Information Technology (Tecnologia da Informação)
NUI – National University of Ireland
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
(o mesmo que OECD)
OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (o mesmo
que OCDE)
OMC – Organização Mundial de Comércio (o mesmo que WTO)
ONU – Organização das Nações Unidas
OSU – Obrigação de Serviço Universal
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPF – Programme for Prosperity and Fairness
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SO – Serviço Obrigatório
TD – Teachta Dala (deputado da Dáil Eireann)
WTO – World Trade Organization (o mesmo que OMC)

INTRODUÇÃO

Quando, no Brasil, ouve-se a palavra *Irlanda*, a associação que primeiro se faz é com os conflitos na Irlanda do Norte. Se for uma pessoa interessada em música popular, vai lembrar da banda U2 e de seu vocalista Bono. Uns poucos vão associá-la a seus escritores famosos.

Mas Irlanda, ultimamente, tem significado também grande crescimento econômico. Há quem a chame de Tigre Esmeralda, aludindo aos tigres asiáticos e ao verde associado à vegetação do país, ou ainda de Tigre Celta, referência a seus primitivos habitantes. E o crescimento da Irlanda, no ano 2000, chegou a 11,5%. Tão grande incremento no Produto Interno Bruto às vezes acontece em países em reconstrução, depois de uma guerra, como Alemanha e Japão. Outras vezes, em países ainda pouco desenvolvidos, como o Brasil na década de 70, ou a China mais recentemente. Porém, a velha Irlanda não se alinha com nenhuma das situações levantadas. Afinal, é um membro da União Européia, um país pequeno, que era relativamente pobre, mas que há apenas oitenta anos era parte do Reino Unido.

Esta dissertação busca encontrar as causas que motivaram o significativo crescimento econômico da República da Irlanda na década de 90, utilizando o método do estudo de caso.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro inicia descrevendo sucintamente o país, apresentando algumas de suas estatísticas básicas. Em seguida, dá uma breve visão de sua história, que ajuda a entender os problemas e conflitos atuais. Parte, após, para mostrar a organização do Estado e suas forças políticas. Sob o título “Da pobreza ao tigre celta” repassa-

se o sucesso dos últimos anos. Finalmente, procura-se alinhar e discutir as causas do crescimento.

O segundo capítulo visita algumas publicações, buscando fundamentos econômicos para melhor compreender o processo irlandês. Os assuntos tratados são regulação e desregulamentação, globalização e, ainda, eficiência na tributação. Esses assuntos são complementados em apêndices.

No terceiro capítulo, especula-se sobre o futuro econômico do país e faz-se uma reflexão sobre alguns dos eventos mais significativos que ocorreram na República da Irlanda, buscando, por vezes, indagar de sua aplicabilidade em outras geografias, particularmente a brasileira.

1 O PAÍS, A HISTÓRIA, A ECONOMIA

A geografia – no caso, uma importante condicionante da economia – a evolução histórica e econômica da Irlanda. Estes são os assuntos abordados neste capítulo.

1.1 A REPÚBLICA DA IRLANDA¹

Uma ilha. Uma ilha a oeste da Inglaterra. Uma ilha atualmente formada por duas nações:² a República da Irlanda – objeto deste estudo – com área de 70.285km² e a Irlanda do Norte, que faz parte do Reino Unido, com área de 14.139km² e que ocupa o Nordeste da ilha.

O clima é muito úmido, com 175 a 250 dias de chuva por ano.³ A influência do oceano torna o clima suave, com temperaturas médias de 15,6°C no verão e 6°C no inverno.⁴ A vegetação é exuberante, vindo daí o cognome de Ilha Verde ou Ilha Esmeralda.

¹ Os dados estatísticos desta seção, salvo indicação em contrário, foram extraídos de Eurosul – Notícias da União Européia para o Mercosul, 31/7/2001. Disponível na Internet: www.ansa.com.br/europa/p-show.asp?pais=irlanda

² Na Sinopse Histórica, adiante neste estudo, examina-se como aconteceu a divisão da ilha.

³ ENCICLOPÉDIA BARSA. Rio de Janeiro e São Paulo: Encyclopaedia Britânica Editores Ltda. 1964. vol. 8, p. 62.

⁴ Ibidem, p. 63.

Habitam a República da Irlanda 3,7 milhões de habitantes (2000). Desses, 94,3% são cristãos (91,6% católicos, 2,3% da Igreja Anglicana Irlandesa e 0,4% presbiterianos), ficando 5,7% com outras denominações religiosas.

A densidade é de 52,64 hab./km², e o crescimento demográfico, de 0,7% ao ano (1995-2000). A população urbana é de 59% (1998). A expectativa de vida é de 74 anos para os homens e 79 para as mulheres. O índice de desenvolvimento humano (IDH) é alto (0,916, segundo relatório de 2001, que usa informações referentes a 1999), colocando o país em 18º lugar no mundo.⁵

A moeda era a libra irlandesa, substituída pelo euro em 2002. O PIB corresponde a 103,479 bilhões de euros (2000).⁶ A participação é de 3,8% da agropecuária, 40,9% da indústria e 55,3% dos serviços.⁷

Os principais produtos agrícolas são o trigo, a cevada, a beterraba e a batata. O rebanho bovino é de 6,75 milhões, o ovino de 5,4 milhões e o suíno de 1,7 milhão. A pesca é de 329,5 mil t (1997).

Na mineração destacam-se o chumbo, o zinco e a turfa; na indústria, os eletrônicos.

A distribuição da força de trabalho, segundo dados de 1999, era de 9% na agropecuária, 29% na indústria (incluindo construção civil) e 62% nos serviços.⁸ Tomando-se o ano de 1949, os respectivos números eram 49, 21 e 30%.⁹

O desemprego era de 11,9% (1996). Em junho de 2001 o desemprego baixou para 3,8%.¹⁰

Os gastos com educação correspondem a 5,1% do PIB (1997). A escolaridade, medida em percentual em relação à população em idade adequada, e com dados para 1996, é:

- primeiro grau: 106,5¹¹

⁵ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível na Internet: www.undp.org/hdr2001/back.pdf

⁶ CENTRAL STATISTICS OFFICE IRELAND.

⁷ Calculado a partir de dados do Central Statistics Office Ireland.

⁸ DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Information facts – Economic development*. www.irlgov.ie/iveagh

⁹ Idem.

¹⁰ JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 1/8/2001.

¹¹ Os percentuais superiores a cem por cento indicam que uma população com idade superior à padrão frequênta a escola.

- segundo grau: 116,8
- superior: 40,3

A taxa de analfabetismo é inferior a 5% (2000).

Esses números retratam a Irlanda de hoje. Mas um longo caminho foi percorrido por muitas gerações antes dos dias atuais. Um resumo histórico da Irlanda é o tema da próxima seção.

1.2 SINOPSE HISTÓRICA ¹²

Habitada desde mais ou menos 6.000 A.C., a Irlanda começou a ser invadida pelos celtas no século IV A.C. A conversão ao Cristianismo foi iniciada por Palladius (429), seguido de São Patrício, em 432. São Patrício é o patrono da Irlanda. Do século VI ao VIII, o país foi um grande centro cristão, com muitos mosteiros, onde floresceram as letras e as artes, e se preservaram obras latinas e gregas, salvas das invasões bárbaras, devido ao fato de ser uma ilha. Do século IX ao XI foi atacada pelos vikings que, em 837, fundaram Dublin. A luta contra os invasores enfraqueceu o poder dos reis locais que governavam o país. Em 1170 começou a invasão anglo-normanda, aproveitando-se das divisões internas dos irlandeses. Em 1175, pelo Tratado de Windsor, a Irlanda é unida à Inglaterra como um feudo do Papa, cabendo a João-sem-Terra organizar a administração civil do rei. Os primeiros parlamentos reuniram-se em 1297 e 1310 e prosseguiram até 1800. Terras continuaram a ser distribuídas entre nobres ingleses, forçando grande número de irlandeses à servidão.

Quando Henrique VIII criou a Igreja Anglicana, separando-a de Roma, a maior parte dos irlandeses continuou sendo católica. No século seguinte os conflitos se intensificaram. Segundo a Enciclopédia Barsa:

“Durante o séc. XVII ainda mais se entrelaçaram a luta religiosa, a luta pela posse da terra e a luta política: insurreição em 1641 com massacre de protestantes, a

¹² Baseado em *Enciclopaedia Barsa*, Irlanda, vol. 8, p. 64. Encyclopaedia Britannica Editores Ltda., Rio de Janeiro e São Paulo, 1964 e *Encyclopaedia Britannica*, www.britannica.com

que se seguiu a impiedosa campanha de Cromwell, com ódio religioso e racial e com massacres que, ao terminar em 1652, haviam exterminado cinco sextos da população. Através do Cromwellian Settlement três quartos do país foram distribuídos entre os soldados e os financiadores (londrinos) dos exércitos puritanos. Os irlandeses que não emigraram foram enviados, escravos, para as Antilhas.”

Em 1800 foi aprovada a União (com a Inglaterra) em Westminster. Não pararam as lutas pela independência, seja através de sociedades secretas, seja no Parlamento. Em 1829 foi votado o Ato de Emancipação, admitindo católicos no Parlamento e nas funções públicas. Em seguida houve uma praga que atacou as plantações de batata de toda a ilha (1846-1847), provocando fome a que se seguiu uma epidemia de tifo. Um milhão de pessoas morreu e outro milhão emigrou. Foi uma das maiores catástrofes no gênero, levando-se em conta o tamanho da população. O período ficou conhecido como a Grande Fome e marcou muito o país e sua história. Em 1848 fracassou uma rebelião. Em 1858, nos Estados Unidos – país destinatário de grande parcela dos emigrantes – foi fundada a Fraternidade Republicana Irlandesa, também conhecida como Sociedade Feniana. Levantes foram tentados em 1866 e 1867.

O ministro inglês Gladstone promoveu em 1869 a separação entre religião e Estado, acabando com o pagamento do dízimo à Igreja Anglicana por parte dos católicos. No ano seguinte foi proposta uma lei agrária, inspirada nos costumes da região do Ulster, prevendo indenização pelas benfeitorias. Em 1870 foi fundado o partido da *Home Rule* (autonomia). As últimas décadas do século XIX presenciaram grande movimentação em torno de leis agrárias, sob a inspiração de Gladstone. Após a derrota de um projeto de autonomia por este apresentado ao Parlamento, o nacionalismo irlandês enveredou por caminhos culturais e econômicos. Esforços para reviver a língua irlandesa prosseguem até hoje; na agricultura estabeleceu-se o movimento cooperativista e tentou-se a industrialização. Em 1900 foi fundado o partido *Sinn Fein*, para conquistar a liberdade, independentemente do Parlamento Britânico. Os conservadores ingleses, entretanto, empreenderam uma série de reformas com o objetivo de esvaziar a *Home Rule*.

Em 1912 foi aprovada a autonomia, para vigorar a partir de 1914. Houve ameaça de resistência pela força dos unionistas (favoráveis à continuação da União) no Ulster, região de maioria protestante. Para evitar a guerra civil, o rei propôs aos chefes unionista e nacionalista – e ambos aceitaram – a exclusão do Ulster, que seria a Irlanda do Norte, ligada à Inglaterra. Durante a Primeira Guerra Mundial houve divisão entre os nacionalistas, uma parte alistando-se para lutar ao lado da Inglaterra, enquanto outros dispunham-se a lutar contra ela, inclusive com o auxílio do inimigo alemão. Em 1916 houve revolta de uma semana em Dublin em que chegou a ser assinada a declaração da República Irlandesa. Em 1918, o *Sinn Fein* vence as eleições por grande maioria, mas seus representantes recusam-se a ir a Londres. Reúnem-se e proclamam a Assembléia da Irlanda (*Dail Éireann*), a continuação da República de 1916, e elegendo Eamon De Valera (na prisão) para presidente. Começa a luta contra o domínio inglês, com recurso à guerrilha. Segundo a Enciclopédia Barsa:

“Prevendo um desfecho desfavorável, o Parlamento inglês aprovou em 1920 o Government of Ireland Act, estabelecendo dois parlamentos com poderes limitados, em Dublin (Eire) e Belfast (Ulster), mas com um Conselho comum aos dois governos. Sinn Fein não aceitou, mas concorreu às eleições, vencendo-as; os do Norte aceitaram sob protesto. O novo Parlamento foi inaugurado pelo Rei Jorge V em 1921. O rei apelou para a reconciliação e Lloyd George se encarregou de negociar com Eamon de Valera, daí resultando o Tratado Anglo-Irlandês de 1921, assinado em Londres por plenipotenciários de ambas as partes. Formou-se, assim, um novo Domínio, o Estado Livre da Irlanda, aprovado em dezembro de 1921 pelo Parlamento inglês e em 1922 pelo de Dublin, ficando o Ulster no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. De Valera negou-se a ratificar o tratado que dividia a Irlanda e mantinha a submissão à Coroa Britânica. Colocou-se à frente dos republicanos do Dail para combater e foi substituído por Griffith na presidência. Este obteve a ratificação por 64 contra 57 votos. O país dividiu-se, iniciando-se em 1922 a luta civil, que somente cessou um ano depois.”

Um governo provisório, sob a direção de Cosgrave, elaborou nova Constituição, consolidando o Estado Livre. O poder, então, estava com o grupo

que viria a ser o partido *Fine Gael*, reunindo os que apoiavam o tratado com a Inglaterra. Os que não o apoiavam congregavam-se no *Fianna Fáil*. Esse partido, com De Valera, venceu as eleições de 1932 e tomou medidas antibritânicas. A Inglaterra respondeu com guerra de tarifas, atenuada por acordos em 1935 e 1937. De Valera aplicou o protecionismo, buscando auto-suficiência econômica. Em 1937 a nova Constituição adota o nome de Eire (o nome gaélico da Irlanda) e cria o cargo de presidente; reafirma-se a “associação externa” da Irlanda ao *Commonwealth*. Na Segunda Guerra Mundial, a Irlanda manteve-se neutra, apesar de 70 mil irlandeses terem-se alistado nas tropas aliadas.

Em 1948, após dezesseis anos de poder, o *Fianna Fáil* perdeu as eleições. O novo primeiro-ministro, John Costello, representava uma coalizão do *Fine Gael*, com o *Labour* e outros partidos. Ainda em 1948 foi aprovada uma lei criando a República da Irlanda (fora do *Commonwealth*), com o presidente assumindo as funções até então atribuídas ao representante da Coroa. A Câmara dos Comuns da Inglaterra aceitou o fato consumado.

O governo Costello caiu em 1951, voltando De Valera e o *Fianna Fáil*, até 1954, quando retorna Costello. O *Fianna Fáil* retornaria ao poder em 1957; em 1959 De Valera renunciou à liderança do partido para tornar-se Presidente da Irlanda. Assumiu o governo Sean Lemass, do mesmo partido.

Durante o governo de Sean Lemass (1959-1966), foram tomadas medidas de estímulo à economia. O Primeiro Programa para Expansão Econômica (1958-1963) diminuiu a proteção e encorajou o investimento externo. A taxa de crescimento prevista em 2%, atingiu 4%. A emigração – sempre uma boa variável para se avaliar a conjuntura econômica irlandesa – declinou e mudou de alguma forma aquele que tinha sido um dos mais pobres e atrasados países da Europa. Em 1965, foi assinado um tratado de livre comércio com a Grã-Bretanha.

Em 1966, assumiu o governo Jack Lynch, do partido *Fianna Fáil*. Em 1973 a Irlanda, juntamente com a Inglaterra, passou a fazer parte da Comunidade Econômica Européia. Mais tarde, ainda em 1973, a coalizão *Fine Gael-Labour* assumiu o poder através de Liam Cosgrave. Devido à crise mundial do petróleo foram tomadas medidas deflacionárias, houve a taxação da riqueza e tentaram tributar a renda dos agricultores. Em 1977, com o retorno

de Jack Lynch ao governo, propuseram-se cortes tributários e foram criadas novas empresas, financiadas por dívida externa. Por um breve período houve expansão econômica. Em 1979, Charles Hughey, ainda do *Fianna Fáil*, sucedeu a Jack Lynch como primeiro-ministro.

Em 1980 a conjuntura econômica era marcada pela queda do preço dos produtos agrícolas de exportação, pelo aumento do preço dos importados – especialmente do petróleo – baixo crescimento econômico, aumento da dívida externa, desemprego e inflação.

Como consequência, o período foi de instabilidade política, com gabinetes de curta duração. Nas eleições gerais de 1981 não se estabeleceu uma clara maioria, mas Garrett Fitzgerald da coalizão *Fine Gael-Labour* tornou-se premier. Com a rejeição do orçamento do governo em janeiro de 1982, nova eleição levou Charles Hughey de volta ao poder. Um grande programa de contenção de gastos públicos foi incrementado, dado que o déficit orçamentário era de 7% do PNB. O governo sofreu um voto de desconfiança em novembro, forçando nova eleição geral. A coalizão *Fine Gael-Labour*, liderada por Fitzgerald logrou maioria.

Em meados da década de 80, a situação era, em parte, melhor. A inflação estava no mais baixo nível em vinte anos, favorecida pelo alívio nos preços do petróleo. Déficit público e desemprego continuavam grandes problemas. Fevereiro de 1987 registra a volta de Charles Hughey e seu *Fianna Fáil*, mas sem maioria absoluta. As eleições marcaram a estréia com sucesso do *Progressive Democrat Party*, nascido de uma cisão no *Fianna Fáil*. O governo empreendeu um amplo programa de cortes nos gastos públicos, apoiado também pelos partidos *Fine Gael* e *Progressive Democrat*. Como resultado, no início dos anos 90, o déficit público havia caído, a inflação estava sob controle e o crescimento econômico alcançava 5%. Restava o desemprego. Em 1987 um plebiscito aprovou o *Single European Act*, ratificando a participação irlandesa na então Comunidade Européia. Esse importante tratado dispunha sobre a convergência das medidas sociais e fiscais no âmbito da Comunidade. Foi o precursor do Tratado da União Européia (mais conhecido como Tratado de Maastricht), também aprovado pelo eleitorado irlandês em plebiscito de 1992.

Em 1990, Mary Robinson foi eleita a primeira mulher a ocupar a posição de Presidente da República. Em 1992, Charles Hughey foi substituído no comando do partido e do governo por Albert Reynolds. Foi sucedido por um governo da coalizão *Fine Gael-Labour*, que durou dois anos e foi substituído por outro da mesma coalizão, reforçada pelo *Democratic Left*. John Bruton, do *Fine Gael*, era o Primeiro-Ministro. As eleições de 1997 trouxeram de volta uma coalizão liderada pelo *Fianna Fáil*, tendo como Primeiro-Ministro Bertie Ahern. Em 1997, outra mulher, Mary McAleese, também do *Fianna Fáil*, foi eleita Presidente da República.

1.3 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO ¹³

A República da Irlanda é uma democracia parlamentar. O Parlamento (em irlandês *Oireachtas*) consiste do Presidente (*na tUachtarán*), da Casa dos Representantes (*Dáil Éireann*) e do Senado (*Seanad Éireann*).

O Presidente da Irlanda (*Uachtarán na hÉireann*) é eleito por voto direto por um mandato de sete anos. É o Chefe de Estado e não tem funções executivas. Atualmente, a presidência é exercida por Mary McAleese, do partido *Fianna Fáil*. Possui poderes que o tornam o guardião da Constituição.

O poder executivo é exercido pelo primeiro ministro (*Taoiseach*). O atual Primeiro-Ministro é Bertie Ahern, da coalizão *Fianna Fáil/Progressive Democrats*, no poder desde 1997.

O governo é responsável somente perante a *Dáil*, embora a política e a administração também sejam examinadas no *Seanad*. A primazia da *Dáil* sobre o *Seanad* fica evidente na aprovação das leis sobre questões monetárias, sobre as quais o *Seanad* pode fazer recomendações mas não emendas. A *Dáil Éireann* tem atualmente 166 membros chamados *Teachta Dala* (TD) que representam as 41 circunscrições eleitorais do país. O número de membros (deputados) por circunscrição varia de 3 a 5, sendo esta

¹³ Esta seção, além de comentários pessoais, baseia-se em informações contidas no *site* do DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/iveagh/information/facts/factsaboutireland/historystate.htm

quantidade o reflexo mais exato possível do número de eleitores, isto é, o quociente eleitoral deve ser o mais próximo possível em todas as circunscrições.

O *Seanad* tem 60 membros: 11 membros são designados pelo *Taoiseach*, outros 43 são eleitos de cinco painéis de candidatos (O Painel Cultural e Educacional, o Painel Agrícola, o Painel Trabalhista, o Painel Industrial e Comercial e o Painel Administrativo). Cada painel é constituído por pessoas com conhecimento e experiência dos assuntos específicos do painel. Os seis membros restantes são eleitos pela *National University of Ireland* e pela *University of Dublin*, correspondendo três a cada Universidade.

Os partidos políticos com representação parlamentar são o *Fianna Fáil*, *Fine Gael*, *Labour*, *The Progressive Democrats*, *Green Party*, *Socialist Party* e *Sinn Féinn*.

O maior partido é o *Fianna Fáil*, fundado por Éamon de Valera em 1926. Nas eleições de 1997 obteve quase 40% dos votos, ficando com 75 das 166 cadeiras da *Dáil* e 31 das 60 do *Seanad*. No Parlamento Europeu, o *Fianna Fáil* alinha-se com o grupo *Union for Europe*.

O outro grande partido é o *Fine Gael*. Surgiu em 1933, como resultado da reunião de vários partidos. Obteve, nas eleições de 1997, 28% dos votos. Nessa eleição, a coalizão que liderava perdeu o poder, mas o partido aumentou em 3% seu número de votos populares. Possui 54 assentos na *Dáil*. Seu líder, John Brutton, foi o primeiro-ministro anterior ao atual e é vice-presidente da *Christian Democrat International*. No Parlamento Europeu alinha-se no *European People's Party*, que é o maior bloco desse corpo legislativo. O partido tem suas raízes nos agricultores mais abastados e empresários, o que não impediu que, no governo anterior, estivesse coligado ao *Labour Party* e *Democratic Left*.¹⁴

Os dois principais partidos são ideologicamente bastante semelhantes, podendo ser considerados conservadores. Sua diferença na origem é que os partidos que formaram o *Fine Gael* aceitaram o tratado que dividiu o país, enquanto o *Fianna Fáil* foi fundado por aqueles não aceitaram a divisão. Talvez se possa dizer que o *Fianna Fáil* é mais nacionalista, tendo entre seus

¹⁴ THE ECONOMIST. Let's go local, Londres, 14/6/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=91278

princípios o retorno da língua irlandesa como língua viva. O *Fine Gael* também apregoa a reconciliação dos povos da ilha.

Os demais partidos têm representação numérica menor. O *Labour Party* (10,4% dos votos, 21 cadeiras na *Dáil*) tem geralmente se coligado com o *Fine Gael* na política interna. Externamente, no Parlamento Europeu, integra o *Party of European Socialists* e é afiliado à Internacional Socialista.

Os *Progressive Democrats* surgiram em 1985, como uma dissidência do *Fianna Fáil*, com quem atualmente compartilham o poder. Seu objetivo era formar um partido conservador moderno, nos padrões europeus, propondo menos governo e impostos mais baixos. Possui 4 membros na *Dáil* e 3 no *Seanad*. Sua líder, Mary Harney, é a atual *Tanáiste*, uma espécie de Vice-Primeiro-Ministro.

O *Green Party* (Partido Verde) possui duas cadeiras na *Dáil* e também dois representantes no Parlamento Europeu, onde integra o *Green Group*.

O *Socialist Party* possui um representante na *Dáil*.

O *Sinn Féin* teve sua origem em 1905 e tem como objetivos a reunificação da Irlanda, a independência política e a soberania nacional. Atua também na Irlanda do Norte. Possui um representante na *Dáil*.

Estes são os atores da cena política em que se deu o recente crescimento econômico e que, em larga medida, foram por ele responsáveis. E esse crescimento é o assunto da seção seguinte.

1.4 DA POBREZA AO “TIGRE CELTA”

Nenhum outro país europeu, do Leste ou Oeste, do Norte ou Sul, teve uma taxa tão baixa de crescimento da renda nacional no século XX do que a Irlanda. Esta foi a conclusão a que chegou o historiador irlandês J. J. Lee, em seu livro *Ireland 1912-1985: politics and society*, publicado em 1989.¹⁵ O estudo mostra uma taxa média de 1,8% ao ano.

¹⁵ McALEESE, Dermot: *The Celtic Tiger: origins and prospects*; in Policy Options Politiques, jul./ago. 2000. Disponível na Internet: www.economics.tcd.ie/mcaleese.pdf

Mas isso mudou muito, especialmente nos últimos anos. É bem recente o uso das expressões “Tigre Celta” e “Tigre Esmeralda”. O crescimento econômico da República da Irlanda tem sido significativo, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Inicialmente, achou-se que o crescimento era ilusório: resultaria de ajustamentos contábeis de empresas multinacionais; logo, que era um crescimento sem empregos. Dois fatos mudaram as opiniões: o crescimento da arrecadação e dos empregos, embora estes últimos só aparecessem após um certo tempo.¹⁶ Na verdade, o desemprego encontrava-se em 3,8% em junho de 2001 (só mais alto do que Luxemburgo – 2,4% – na União Européia, em que a média é de 8,3%)¹⁷.

Tabela 1: Crescimento do PIB e do PNB irlandeses a preços constantes (1995)

Ano	PIB%	PNB%
2000	11,5	10,4
1999	10,8	8,2
1998	8,6	7,9
1997	10,8	9,4
1996	7,8	7,4
1995	9,7	8,2
1994	5,8	6,3

Fonte: *Central Statistics Office Ireland (CSO)*

Por mais de um século, a visão da Irlanda mais comum aos irlandeses era olhando para trás de um barco indo a qualquer parte.¹⁸ A emigração foi o recurso usado por uma população sem perspectivas no próprio país. Hoje, na República da Irlanda, vivem em torno de 3,7 milhões de habitantes; só nos Estados Unidos, 35 milhões de pessoas alegam ter alguma ascendência irlandesa. A situação mudou:

“Atualmente nos “pubs” e restaurantes de Dublin é mais provável que você seja atendido por um espanhol, um italiano ou australiano do que por um irlandês. Sem nativos suficientes para trabalhar na terra, produtores irlandeses estão começando a olhar para a Polônia, Letônia e República Tcheca. Este verão trabalhadores estão sendo

¹⁶ Idem.

¹⁷ JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 2/8/01

¹⁸ THE ECONOMIST. *Ireland shines*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149333

trazidos da Europa Oriental para ajudar na colheita de frutas e legumes. As indústrias de carne e alimentícia estão cronicamente com falta de pessoal: 30 açougueiros poloneses foram contratados por um matadouro, 50 brasileiros por outro. A indústria do turismo, prevendo falta de pessoal até 2005, tem recrutado freneticamente no exterior. Diariamente, os vôos do interior da Inglaterra para Dublin trazem grupos de trabalhadores da construção”¹⁹.

Em 1999, mil pessoas por semana, em média, chegavam à Irlanda, para viver ou trabalhar, dos quais um terço era de emigrados retornando.²⁰

Em 1987 o PIB *per capita* da Irlanda era apenas 63% daquele da Grã-Bretanha.²¹ Dos países que hoje formam a União Européia era um dos mais pobres, um pouco mais do que a Espanha, e alguma coisa mais rico do que Portugal e Grécia; hoje, os três estão bem atrás.²² Mas, dadas as peculiares relações que sempre existiram com a Inglaterra, é interessante saber se os irlandeses estão tão ricos quanto os ingleses. Há vinte anos essa pergunta seria ridícula. Hoje, depende. Se a medida for o PNB, os ingleses estão à frente; se for tomado o PIB, então os irlandeses ultrapassaram seus antigos senhores.²³

Come se sabe, a diferença entre o PIB (produto interno bruto) e o PNB (produto nacional bruto) é a renda bruta enviada ao – ou recebida do – Exterior. À soma do valor dos bens e serviços finais, produzidos internamente (PIB), soma-se o valor das rendas recebidas (juros, lucros, dividendos, direitos autorais, “royalties”, entre as principais) e subtrai-se o valor da mesma espécie de rendas enviadas a países do exterior. É assim que se obtém o PNB. Países que normalmente investem no Exterior uma soma maior do que os investimentos recebidos de outros países tendem a apresentar PNB maior do que PIB. Na situação contrária – que é, em geral, o caso dos países em desenvolvimento – ,o PIB é maior do que o PNB. Ter um PNB maior do que o PIB significa que os cidadãos têm uma renda maior do que aquela produzida

¹⁹ THE ECONOMIST. *Honey pot*, Londres, 28/8/99. (T. do A.). Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=234906

²⁰ Idem.

²¹ THE ECONOMIST. *Green is good*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet:

www.wconomist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

²² Idem.

dentro de suas fronteiras; parte dos rendimentos é, de fato, proveniente de produção realizada no Exterior.

Na maioria dos países, a diferença entre PIB e PNB não é muito grande. No Brasil, para se ter uma referência, fica em torno de 3%. Na Irlanda essa diferença tem crescido e está em quase 18,8% (2000). É a contrapartida da grande quantidade de investimentos estrangeiros existentes no país. Para estimar o padrão de vida, o PNB é uma medida mais exata; para avaliar a atividade econômica, a efervescência da produção doméstica, o PIB é mais adequado. A Irlanda do Norte, tradicionalmente, era mais industrializada do que a República da Irlanda. Hoje, por qualquer medida, o cidadão médio da República da Irlanda é mais afluente do que o da província inglesa do Norte da ilha (o PNB *per capita* da Irlanda do Norte é 76% daquele do Reino Unido, de que é parte).²⁴

Mas é importante notar que essa renda ainda não se traduz num equivalente bem-estar. A infra-estrutura da Irlanda – e o conseqüente bem-estar daí resultante – é inferior ao das economias maduras da Europa. Mas essa situação tende a mudar, pois, enquanto a União Européia investe 21% da renda, a Irlanda investe quase 28%.²⁵ Com isso eleva-se o estoque privado de capital e se asseguram fundos públicos para as necessárias melhorias na dita infra-estrutura. Esse investimento maior também reduz as possibilidades de consumo. Por isso, em termos de riqueza (*wealth*), a Irlanda continua sendo um vizinho mais pobre.²⁶

Mas o que fez com que a Irlanda acelerasse seu crescimento de forma a chamar a atenção do mundo nos anos 90? Quais os responsáveis pelo surgimento do “Tigre Celta”? Essa é a substância da próxima seção.

1.5 AS CAUSAS

²³ THE ECONOMIST. *Richer than the Brits?*, Londres, 29/7/2000. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfm?story_ID=341105

²⁴ Idem.

²⁵ DUFFY, David et al. *Medium-Term Review 2001-2007*. Dublin: *The Economic and Social Research Institute*, set. 2001. n. 8. Disponível na Internet:

www.esri.ie/PUBLICATIONS/SUMMARIES/MTR_8.htm

²⁶ Idem.

Há um certo consenso em torno das causas que propiciaram um período de tão grandes conquistas para a economia irlandesa. As divergências ocorrem ao tentar-se fazer uma hierarquia. Estudos da OECD apontam o grande volume de investimentos estrangeiros – especialmente dos Estados Unidos – como sendo a principal causa. Outras a secundariam, como fatores demográficos favoráveis; grandes resultados em educação e treinamento; aporte de recursos da União Européia; integração ao mercado da União Européia; políticas fiscal, monetária e industrial, bem como regulação e crédito; a língua inglesa (encarada como uma externalidade positiva pelos investidores estrangeiros); baixas taxas de juros reais (especialmente após a implantação da união monetária).²⁷

Mas por que os investimentos estrangeiros ocorreram na Irlanda e não em outro lugar? Há os que enfatizam o trabalho feito pelos próprios irlandeses – o dever de casa – para sanear sua economia e dotá-la de uma legislação atrativa para os empreendedores internacionais. O Professor Dermot McAleese, do Departamento de Economia do *Trinity College* da Universidade de Dublin, e ex-diretor do Banco Central, afirma em artigo que a Irlanda cresceu, sim, por ter uma força de trabalho qualificada, grandes investimentos estrangeiros e subsídios da União Européia, mas, mais importante, por políticas nacionais focadas na redução da dívida, no corte de impostos, na manutenção das demandas salariais em níveis razoáveis, por razões que se poderiam chamar – por analogia ao “custo Brasil” – de “custo Irlanda” competitivo e pela abertura aos investimentos e ao comércio.²⁸

Primeiro, há que relativizar o expressivo crescimento dos anos 90. Com exceção do período 1980-85, quando quase estagnou, a economia tem crescido em torno de 4% ao ano desde 1960.²⁹ Na verdade, o fraco desempenho econômico da Irlanda, ressaltado pelo Professor Lee e mencionado no início do capítulo, está mais ligado a um período anterior.

Na década de 30, nos primeiros anos do governo de Éamon de Valera (1932-48), a separação do Reino Unido era recente e os ânimos estavam

²⁷ OECD Economic Survey of Ireland, maio 2001.

²⁸ Mc Aleese, op. cit.

exaltados. De Valera era do partido *Fiánna Fail* (o mesmo que está hoje no poder) que não havia apoiado o tratado que dividiu a Irlanda. Medidas antibritânicas foram retaliadas pelo Reino Unido com guerra de tarifas, posteriormente mitigada. Dada a grande dependência econômica da Irlanda, com relação aos britânicos (ao mesmo tempo maiores importadores e maiores fornecedores), o governo aplicou o protecionismo visando um grau maior de auto-suficiência econômica. Daí resultou um modelo relativamente fechado de crescimento até o fim da década de 50, quando o governo de Sean Lemass promoveu a abertura da economia. Isso deve ser entendido no contexto da economia de uma ilha, recém-separada de outra ilha, que se constituía em uma economia incomparavelmente maior. A distância relativamente grande dos demais países europeus que, poucos anos após, mergulharam na Segunda Guerra Mundial – em que a República da Irlanda manteve-se neutra – não deixaram à Irlanda muitas opções. Naquele período outros países – entre eles o Brasil – enveredaram por políticas semelhantes.

Mesmo apresentando razoável crescimento, alguns problemas empanavam o desempenho econômico. E é na superação desses problemas que residem alguns dos motivos do sucesso recente.

Examinando-se mais atentamente algumas dessas causas encontram-se:

Finanças públicas: a partir do fim dos anos 80, passou-se a atacar a relação dívida pública/PIB. O enfoque adotado foi antes cortar custos do que aumentar tributos.³⁰ A relação dívida/PIB chegou a atingir 120%, inferior, na Europa, apenas à da Bélgica. Desde então caiu rapidamente, e o país foi um dos primeiros a preencher os requisitos do tratado de Maastricht quanto à dívida pública para habilitar-se à introdução do euro.³¹ O superávit fiscal está em torno de 4,6% do PIB.³²

A redução da dívida aumentou a confiança dos investidores, o que permitiu a queda da taxa de juros, aumentando os investimentos, levando à

²⁹ THE ECONOMIST. *Green is good*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

³⁰ McAleese, op. cit.

³¹ THE ECONOMIST. *Green is good*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

³² THE ECONOMIST. *Ireland's euro-sins*, Londres, 17/2/01. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=507367

rara ocorrência de uma contração fiscal expansionista.³³ A Tabela 2 mostra a evolução recente das receitas e despesas correntes (somente do Governo Central, não incluindo níveis regionais e locais) para os anos de 1995 a 1999, último ano disponibilizado na Internet pelo *Central Statistics Office*.

As reduções na dívida e na taxa de juros levaram a um menor gasto com juros, especialmente aqueles pagos a não-residentes, conforme se vê na Tabela 3. Ao se analisarem-se os dados, deve-se levar em conta que o PIB estava crescendo em torno de 8% ao ano; a relação juros pagos/PIB apresenta redução mais notável que o total pago.

Tabela 2: Totais de receitas e despesas correntes do governo central
(em milhares de libras irlandesas)

Ano	Receitas correntes	Despesas correntes
1995	13.657.128	13.716.801
1996	15.201.813	14.459.183
1997	17.199.669	15.833.648
1998	19.332.062	16.729.624
1999	22.082.393	17.756.672

Fonte: *Central Statistics Office Ireland*

Tabela 3: Despesa corrente do governo central com juros (*National debt*)
(em milhares de libras irlandesas)

Ano	Pagos a residentes	Pagos ao resto do mundo	Total
1995	1.170.197	1.023.563	2.193.760
1996	1.226.749	846.939	2.073.688
1997	1.475.656	693.788	2.169.444
1998	1.384.718	645.645	2.030.363
1999	1.009.342	616.164	1.625.506

Fonte: *Central Statistics Office Ireland*

³³ McAleese, op. cit.

Em compensação, o crescimento da economia passou a exigir muito da infra-estrutura e aumentaram as despesas de capital, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4: Despesas de capital do governo central
(em milhares de libras irlandesas)

Ano	Despesas de capital
1995	5.263.265
1996	8.264.227
1997	8.867.818
1998	7.484.979
1999	17.064.363

Fonte: Central Statistics Office Ireland

“*Social partnership*”: sistema adotado no fim da década de 80 em que os salários são negociados entre trabalhadores, empresários e governo. Através desse sistema, os aumentos salariais foram refreados em troca de alívio na carga tributária das pessoas físicas e da participação em decisões de caráter econômico. Esse enfoque não é bem visto pela ortodoxia econômica, mas tem funcionado bem, tanto para empregados quanto para empregadores.³⁴ A tributação sobre pessoas físicas é pesada. Uma pessoa solteira, sem filhos, alcança a alíquota máxima de 48% sobre a renda marginal, se ganhar apenas 0,7 vezes a renda média (dados de janeiro de 1998).³⁵

Os salários baixos, sem dúvida, favoreceram a competitividade dos produtos e serviços irlandeses. Os salários irlandeses são parecidos, por exemplo, com os salários espanhóis. Um operário irlandês ou espanhol custa metade do que um colega alemão e é mais produtivo do que metade deste.³⁶

Embora a questão dos salários seja uma das faces mais visíveis da *social partnership* seus objetivos são bem mais amplos.³⁷ Também não é apenas um “slogan”, mas possui seus documentos e seus fóruns, através de acordos entre as diversas partes. Um exemplo é o atual *Programme for*

³⁴ McAleese, Dermot, op. cit.

³⁵ THE ECONOMIST. *Income taxes*, Londres, 17/4/99. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=199947

³⁶ THE ECONOMIST. *Converging by diverging*, Londres, 2/10/99. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=325155

Prosperity and Fairness (PPF), para o período 2000 a 2002, que pode ser traduzido por programa para prosperidade e equidade. Eis uma síntese desse programa.³⁸

As negociações iniciaram em novembro de 1999 e compreenderam governo, empregadores, sindicatos, agricultores, comunidade e voluntariado, incluindo a *Irish Business and Employers Confederation*, o *Irish Congress of Trade Unions*, a *Construction Industry Federation* e a *Irish Farmers' Association*.

O PPF busca:

- manter a economia competitiva em um mundo de rápidas mudanças;
- construir uma base forte para uma prosperidade maior;
- melhorar a qualidade e o padrão de vida para todos;
- construir uma Irlanda mais equânime e com menos exclusão.

Para isso os objetivos principais são:

- uma economia competitiva e dinâmica;
- pleno emprego e a efetiva eliminação do desemprego de longo prazo;
- oportunidades iguais;
- educação continuada;
- adaptação à “sociedade da informação”;
- promoção da pesquisa e desenvolvimento;
- desenvolvimento sustentado e equilibrado entre regiões e intra-regional e entre áreas urbanas e rurais.

Foram desenvolvidas cinco estruturas operacionais para identificar políticas necessárias ao alcance dos objetivos, concentrar-se nelas e promover a integração entre os parceiros sociais e as agências governamentais:

- padrões de vida e ambientes de trabalho;
- prosperidade e inclusão econômica;
- inclusão social e igualdade;

³⁷ A idéia da “*social partnership*” e de seus objetivos, como a inclusão social, é muito freqüente nos documentos sobre a Irlanda atual.

³⁸ BASIS – *Business Access to State Information and Services*.
www.basis.ie/topics/abstract.jsp?parentkey=Wclist;id-32382&abstract=Yes&language=english&topicsType

- efetiva adaptação a mudanças continuadas;
- parceria renovada.

O *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF) é apenas o continuador de uma série: *Programme for National Recovery* (1987-1990), *Programme for Economic and Social Progress* (1991-1993), *Programme for Competitiveness and Work* (1994-1997) e *Partnership 2000* (1998-2000).

União Européia: a Irlanda ingressou no Mercado Comum Europeu – hoje União Européia – ainda em 1973. Foram diversas as implicações desse fato. Em primeiro lugar, o alargamento do mercado, extremamente importante para um país pequeno. Os fundos da União Européia (*European Union Structural Funds*) também trouxeram muitos recursos. Sendo um país que estava abaixo da renda média do grupo de países, a Irlanda foi um receptor líquido de recursos. Estradas, aeroportos e telecomunicações foram melhorados; generosos subsídios encantaram os agricultores.³⁹ Entre o fim dos anos 70 e os primeiros anos de 90, a cada ano, as transferências da União Européia ficaram entre 4 a 7% do PIB.⁴⁰ Essa situação deve se inverter quando forem estabelecidas as novas quotas, já que a Irlanda deve passar a contribuidor líquido. O Tratado de Maastricht, ao estabelecer condições macroeconômicas rígidas aos aspirantes ao euro, atuou como estímulo ao saneamento econômico-financeiro. O programa de Mercado Comum, instituído em 1992, estabeleceu vários objetivos orientados para a competitividade que, inicialmente vistos com reservas pelas autoridades, mostraram-se de grande proveito.⁴¹

A prosperidade norte-americana: enquanto a Irlanda promovia seus ajustes, os Estados Unidos iniciaram seu mais longo período de ininterrupto crescimento desde a Segunda Guerra Mundial.⁴² Isso encorajou as empresas americanas a expandirem-se – também no Exterior – o que foi bom para a Irlanda, dado que seu outro grande parceiro, a União Européia, encontrava-se em recessão.⁴³

³⁹THE ECONOMIST. *Interesting dilemma*, Londres, 14/11/98. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=176036

⁴⁰THE ECONOMIST. *Green is good*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

⁴¹McAleese, op. cit.

⁴²Idem.

⁴³Idem.

Investimento estrangeiro: existem duas economias na Irlanda: uma, ainda atrasada, de propriedade dos irlandeses, e outra, moderna, capital-intensiva, de propriedade de estrangeiros.⁴⁴ Sucessivos governos procuraram, com sucesso, atrair investimento estrangeiro em novas empresas; e foram essas que lideraram a transformação econômica.⁴⁵ Foi instituído um poderoso incentivo para a produção voltada à exportação: os lucros decorrentes da exportação de bens e serviços sofrem uma taxa de 10%. Os lucros corporativos, em geral, eram taxados em 50%⁴⁶ no início dos anos 90 e, em 1998, essa alíquota estava em 32%.⁴⁷ Para uma comparação, esse imposto, na mesma época, tinha uma alíquota média de 40% na Europa e de 31% na Grã-Bretanha.⁴⁸ Em 1998, sob pressão da União Européia, um novo regime foi estabelecido, quando, a partir de 2003, a taxa geral será de 12.5%.⁴⁹ Até 2010 as empresas que já desfrutavam do benefício da taxa de 10% poderão continuar a fazê-lo. A vantagem tributária foi o maior incentivo para atrair os investimentos estrangeiros diretos.⁵⁰

Duas considerações devem ser feitas sobre esse ponto. A primeira é que os investimentos diretos não foram feitos porque as alíquotas eram baixas, mas porque os investidores acreditavam que elas permaneceriam assim.⁵¹ Essa confiança decorreu do trabalho de saneamento financeiro previamente executado. Um estado com finanças superavitárias dificilmente terá de revogar benefícios concedidos ao impacto das primeiras dificuldades.

O segundo item é que as subsidiárias de empresas norte-americanas foram responsáveis por apenas 10% dos empregos criados em uma década.⁵² As empresas estrangeiras foram responsáveis por 70% da produção e 44% dos empregos em 1990; em 1998, esses números passaram a 80 e 50%.⁵³ O setor manufatureiro é responsável por 20% dos empregos. Por maior que seja

⁴⁴ THE ECONOMIST. *Green is good*, Londres, 17/5/97. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ McAleese, op. cit.

⁴⁷ THE ECONOMIST. *No harm done*, Londres, 1/8/98. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=169843

⁴⁸ THE ECONOMIST. *No tax without misrepresentation*, Londres, 5/12/98. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=178325

⁴⁹ McAleese, op. cit.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

a contribuição do capital estrangeiro está longe de ser a principal explicação para o crescimento.⁵⁴

Educação: dados de 1995 informam que 27% da população entre 25 e 34 anos possui educação de terceiro grau, situação apenas superada pela Bélgica na União Européia (cuja média é 23%).⁵⁵ O Programa Nacional de Desenvolvimento prevê significativo investimento na formação de capital humano pelo treinamento em programas que cobrem habilidades de grande e pequena qualificação, para manter o suprimento adequado de mão-de-obra.⁵⁶

Nos anos 80, um terço dos emigrantes eram graduados.⁵⁷ Não havia emprego para eles; somente quando o ambiente se tornou propício é que os empregos apareceram.⁵⁸ McAleese conclui que o suprimento de trabalho foi um fator que permitiu a sustentação do crescimento, mas seu papel como iniciador do processo é discutível. Segundo o autor a educação não causou o crescimento, mas este não ganharia ímpeto e sustentação sem ela.⁵⁹

Irlanda do Norte: o processo de paz na Irlanda do Norte ajudou a sustentar o crescimento por melhorar a imagem externa da Irlanda e permitir ao governo concentrar-se no desenvolvimento econômico.⁶⁰

Desregulamentação e competição: a desregulamentação e a introdução da competição estimularam o setor de serviços. Após o relaxamento do monopólio estatal sobre as telecomunicações, estas experimentaram explosivo crescimento; a queda no preço das passagens aéreas, devido à competição, deu impulso ao turismo.⁶¹

Nas palavras do primeiro ministro: “Nosso compromisso com a melhora da regulação brota do reconhecimento de que se a regulamentação estatal é excessiva em quantidade, ou é pobre em qualidade, será uma carga desnecessária para as atividades econômicas e sociais.”⁶²

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ OECD. Economic Survey of Ireland, maio 2001.

⁵⁷ McAleese, op. cit.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

⁶² Ahern, Bertie. *Discurso*, 24/4/01. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

A regulação e a introdução da competição em uma economia antes tão fechada quanto a irlandesa muito devem ao ingresso na União Européia. A reforma da regulação ganhou velocidade nos anos 90 e está se movendo em uma larga série de atividades.⁶³ A Irlanda é um dos países da OCDE menos regulamentado em termos de barreiras ao ingresso nos mercados, empreendedorismo e relações trabalhistas, embora restem em algumas áreas vestígios de uma política de interesses do produtor sobre os do consumidor e de controle sobre competição.⁶⁴

A reforma nas telecomunicações demorou mas já provoca redução nas tarifas, e nos transportes – setor importante para a competitividade do país – muito progresso tem sido observado nos fretes rodoviários, na aviação e nos aeroportos, mas pouco nos portos; no transporte por ônibus há algum sucesso, mas nos táxis as restrições ainda impõem altos custos para os consumidores.⁶⁵ No setor de energia, as reformas têm sido mais lentas, conquanto os benefícios potenciais são grandes.⁶⁶

Taxas reais de juros (especialmente após a união monetária): foi visto como as taxas de juros baixaram devido ao saneamento das finanças públicas. Um dos problemas que a Irlanda enfrenta é uma taxa de inflação mais alta do que a média dos demais países da União Européia. Após a implantação da união monetária, os países perderam controles sobre sua moeda. Assim, a política comum de juros é conduzida pelo Banco Central Europeu e não pelos bancos centrais dos países membros. Essa taxa é fixada tendo em vista o nível médio de atividade dentro do grupo. Sendo a Irlanda o país – dentro do grupo – de mais rápido crescimento, mas sendo também um dos menores, respondendo, a grosso modo, por 1% do produto total, o superaquecimento de sua economia pouco tem influído na taxa de juros final. O resultado é que se a Irlanda tem problemas inflacionários que não podem ser controlados via taxa de juros, esses, em alguns momentos têm apresentado taxas reais negativas, justamente por causa dos níveis de inflação domésticos.

⁶³ OECD. *Regulatory Reform in Ireland*, 2001(Executive Summary). Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem.

Suprimento de mão-de-obra: esse fator foi obtido de várias maneiras: as novas oportunidades tornaram desinteressante a emigração, característica peculiar da Irlanda até então. Ao contrário, produziu-se um fluxo imigratório, formado tanto por antigos emigrantes, como por nativos de outros países, especialmente trabalhadores qualificados. Produziu-se também um grande aumento na força de trabalho feminina. A vinda de trabalhadores qualificados teve um subproduto positivo: “(...) ao longo dos últimos cinco anos, a substancial imigração de trabalhadores qualificados expandiu a capacidade produtiva da economia, facilitando o emprego de muitos dos menos qualificados, que até então estavam desempregados”.⁶⁷

À medida que o país alcança pleno emprego, esse fator se torna cada vez mais decisivo na determinação do crescimento, dado o esgotamento dos contingentes desempregados ou fora do mercado.

As características demográficas da população irlandesa e o afluxo de imigrantes – geralmente jovens – fizeram com que a taxa de dependência (número pessoas que não trabalham em relação aos que trabalham) caísse continuamente por 15 anos.⁶⁸ A perspectiva é de que essa taxa continue excepcionalmente baixa ao longo da década corrente; isso faz com que seja baixo o ônus de os trabalhadores sustentarem o resto da população, com impacto positivo na produtividade e competitividade.⁶⁹

Resta afirmar que, ao abrir suas fronteiras, privatizar e desregulamentar, a Irlanda não está seguindo uma política de não-intervenção no domínio econômico. Além do exposto sobre tributação e regulação, o Estado mantém algumas agências de promoção do desenvolvimento industrial:

Enterprise Ireland, ocupa-se do desenvolvimento da indústria nacional; *IDA-Ireland*, cuida da atração dos investimentos externos; *Shannon Development*, do Aeroporto Livre de Shannon; *Udarás na Gaeltachta*, de investimento nas áreas de fala irlandesa; *Forfás* é a agência que coordena as citadas e outras mais.⁷⁰

⁶⁷ Duffy, et al., op. cit., p. vii (T. do A.).

⁶⁸ Ibidem, p. 139.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Information facts – Economic Development*. www.irlgov.ie/iveagh

O primeiro capítulo apresentou a República da Irlanda, em seus aspectos geográfico e histórico, bem como sua organização política. Foi descrita a expansão da economia nos anos recentes, bem como apontadas as causas que possibilitaram seu expressivo desenvolvimento. O capítulo dois, a seguir, apresenta alguns tópicos da Teoria Econômica que ajudam a compreender melhor o fenômeno irlandês.

2 REVISÃO DE PRINCÍPIOS ECONÔMICOS

Este capítulo apresenta uma breve revisão de tópicos de Economia de alguma forma relacionados com os fenômenos ocorridos na Irlanda.

2.1 REGULAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO

Um dos assuntos mais pesquisados em Economia atualmente é a regulação de serviços de utilidade pública. Como costuma acontecer nessa ciência, as discussões não surgem de especulações abstratas, mas de reflexão sobre os problemas que afligem a sociedade. A questão da regulação não é diferente. A crescente opinião de que os serviços públicos atingem maior eficiência quando privatizados do que quando geridos pelo poder público é que provocou o debate sobre a regulação.⁷¹

O interesse pela questão da regulação dos serviços de utilidade pública provém não apenas de uma nova concepção do papel do Estado – com forte valorização dos mercados – como também de avanços tecnológicos que têm destruído o conceito de monopólio natural em muitas atividades públicas (um dos exemplos mais evidentes é a telefonia). Também tem crescido a atratividade da chamada “terceira via”, que vê os papéis do Estado e dos mercados não como antagônicos, mas como complementares.

⁷¹ A discussão que segue baseia-se em FLORISSI, Stefano. *Regulação: uma consolidação de idéias*, Porto Alegre: PUCRS, 2001. n. 19. (Texto para discussão).

A discussão tem dois enfoques: *eficiência* e *distribuição*. Como obter o maior produto com os fatores existentes e como beneficiar o maior número de pessoas, com atenção especial aos mais fracos, seriam as metas do processo regulatório, numa tentativa de mimetizar os mercados onde estes falham.

Particularizando, os objetivos básicos da atividade reguladora são:

- proteger os interesses do consumidor em relação a preços e qualidade do serviço;
- assegurar que as firmas, operando de maneira eficiente, possam se auto-financiar;
- promover a eficiência;
- assegurar o cumprimento de eventuais políticas públicas decididas a nível governamental, executivo ou legislativo;
- assegurar que o regime como um todo seja sustentável e robusto.

Os serviços de utilidade pública costumam ser vistos como monopólios naturais, isto é, situações onde ocorrem economias de escala em todo o segmento relevante da curva de oferta. Isso implica a existência de altos custos fixos. Deixados à ação do mercado, o grau de bem-estar que geram fica aquém do socialmente ótimo, ou seja, do nível eficiente. Então, essas atividades ou são estatizadas ou são reguladas.

A concorrência incentiva o uso de tecnologia de menor custo de produção (eficiência produtiva), faz o preço refletir custos marginais (eficiência alocativa) e cria a tendência pela busca de novos serviços e métodos de produção mais eficientes em termos de custo (eficiência dinâmica). Se nos monopólios naturais não há competição, não há também a busca pelos diversos tipos de eficiência e, portanto, não é atingido o grau de bem-estar socialmente ótimo. A questão é criar regimes reguladores que possam substituir os incentivos do mercado. O problema para isso está nas assimetrias de informação entre o monopolista e o regulador. Esse é o desafio para a regulação quando há ausência de competição.

E, se houver algum grau de competição, como fica a atividade reguladora? Não obstante os avanços tecnológicos que têm permitido a quebra dos monopólios naturais, essas mesmas questões tecnológicas ainda impedem, na maioria dos casos, que um número suficientemente grande de empresas tenha acesso ao mercado. A limitação de práticas anticompetitivas –

especialmente se não contempladas na legislação ordinária do país – e o fato de que nos serviços de utilidade pública existe o problema da interconexão (por exemplo, no setor elétrico, as relações entre geração, transmissão e distribuição), que requer uma concordância entre os concorrentes, colocam problemas que justificam a necessidade de regulação, dos quais o principal é a determinação de tarifas de acesso.⁷²

Ao analisar a regulação, uma questão chave com a qual o estudioso se depara é a assimetria de informação, isto é, uma das partes tem um conhecimento mais completo de aspectos relevantes do processo do que a outra. A importância do assunto é grande em vários setores da economia, além da regulação de serviços públicos: seguros, comércio, mercado de trabalho, mercado de títulos, crédito, etc. Tão grande é a importância do assunto que o Prêmio Nobel de Economia de 2001 foi para três economistas com trabalhos pioneiros no assunto. O primeiro laureado foi George Akerlof – atualmente professor em Berkeley⁷³ – que, em 1970, publicou o trabalho original.⁷⁴ Akerlof ilustrou sua teoria com uma pequena história sobre compra de carros usados, que se encontra nos livros de Microeconomia, mas está bem resumida em artigo da revista *The Economist*:⁷⁵

“Tome o frustrante problema familiar da compra de um carro usado. Assuma que existem dois tipos de carros usados: em boas condições e com problemas (ou limões⁷⁶ – lemons – como os americanos e a maioria dos economistas os chama). Suponha, ainda, que os compradores de carros usados estejam dispostos a pagar \$20,000 por um bom e \$10,000 por um limão. Quanto aos vendedores, os donos dos limões vendam seus calhambeques por \$8,000, enquanto os carros de um só dono, uma velhinha que dirige e mantém cuidadosamente seu patrimônio, não estejam disponíveis por menos de \$17,000. Se os compradores tivessem

⁷² Até aqui a discussão foi baseada em Florissi, op. cit. O anexo A apresenta a questão “Como regular?” baseada na mesma obra.

⁷³ THE ECONOMIST. *The lemon dilemma*, Londres, 13/10/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=813705

⁷⁴ AKERLOF, George A. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. Quarterly Journal of Economics. In: PYNDICK, R. e RUBINFELD, D. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1999.

⁷⁵ THE ECONOMIST. *The lemon dilemma*, Londres, 13/10/2001 (T. do A.). Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=813705

⁷⁶ Em português, o termo mais adequado seria abacaxi.

informações para distinguir o trigo da palha, poderiam fazer ótimos negócios, com a velhinha conseguindo um alto preço e os donos dos limões bem menos.

‘Se os compradores não conseguem identificar as diferenças na qualidade, então, como freqüentemente é o caso no mundo real, haverá somente um mercado para carros usados, onde se estabelecerá o preço médio entre um bom carro e um limão, ou \$15,000. Este preço fica abaixo dos \$17,000 que os proprietários dos bons carros exigem; então, eles se retirarão do mercado, deixando apenas os maus carros. Este resultado, quando a má qualidade expulsa a boa qualidade do mercado por causa da deficiência de informação é conhecido como ‘seleção adversa.’”

Os outros dois laureados – Michael Spence da *Stanford University* e Joseph Stiglitz de *Columbia* – estudaram a “sinalização”, que tem tudo a ver com a assimetria de informação. A sinalização estuda, por exemplo, que candidatos a emprego emitem sinais sobre sua produtividade, através do seu currículo educacional, ou até da sua maneira de vestir. Os vendedores que confiam na qualidade de seu produto podem oferecer garantias (a velhinha do automóvel usado, se assim o fizesse, estaria sinalizando o bom estado do seu veículo). A marca, que às vezes se constitui no maior patrimônio de uma empresa, também é uma forma de sinalização. Quem vê uma marca como *McDonald* ou *Sheraton* sabe o que esperar do produto ou serviço que está em vias de adquirir.

Na regulação de serviços públicos, a assimetria de informação aparece porque a empresa concessionária tem muito mais informações sobre seus custos, sobre externalidades, sobre a confiabilidade de seus equipamentos, sobre o comportamento do seu mercado, sobre suas intenções de expandir ou não os serviços, sobre o nível de satisfação dos usuários do que o órgão regulador. Montar estruturas, paralelas ou não, pode se tornar muito oneroso, não se justificando sua adoção pelo regulador.

Em abril de 2001, a OCDE lançou o relatório *Regulatory Reform in Ireland*.⁷⁷ O relatório afirma que a reforma da regulação na Irlanda ganhou velocidade ao longo da década de 90 e está se movendo em uma série de setores. Diz ainda que essa reforma está ajudando o país a enfrentar as conseqüências do rápido crescimento. Os setores em que há problemas e que mais podem ser beneficiados são os de infraestrutura física, trabalho e administração de políticas empresariais (*business policies*).

O relatório lembra que as tradições econômicas da Irlanda são de proteção aos monopólios domésticos, especialmente na agricultura. Ainda assim:

“Ao fim de 1997, a Irlanda era um dos países menos regulamentados da OCDE em termos de barreiras de ingresso e empreendedorismo, abertura de mercados e mercado de trabalho, embora políticas com vieses dos interesses do produtor sobre os do consumidor e do controle sobre a competição ainda existam em algumas áreas.”⁷⁸

Ainda assim, segundo a OCDE, muito resta a fazer. Além dos setores antes citados, outros merecem atenção. Os governos locais oferecem serviços públicos essenciais, que tendem a ser ineficientes. A sugestão é a reforma orientada para o mercado, com melhoria nos serviços e nos custos.

Quanto à capacidade do governo em assegurar uma regulação de alta qualidade, a OCDE reconhece que “pragmatismo e firme progresso têm caracterizado as reformas no setor público”.⁷⁹ Apesar de estarem sendo usadas as ferramentas recomendadas, sua implementação tem sido lenta.

Um ponto fraco importante tem sido a política de competitividade. Esta enfrentou tempos difíceis tentando se enraizar na economia local. Ainda existem sistemas de licenciamento anticompetitivos, embora alguns tenham sido relaxados (táxis e “pubs”). Subsiste a possibilidade de confusões e contradições no exame de processos de fusões.

⁷⁷ Um sumário do relatório (*Executive Summary*) está disponível no site do governo irlandês www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm. A versão completa pode ser obtida na *OECD Online Bookshop*, no site www.oecd.org

⁷⁸ OECD. *Regulatory Reform in Ireland – Executive Summary*. 2001 (T. do A.).

⁷⁹ Idem.

Reformas nos setores elétrico e de gás foram iniciadas. O setor de energia é dominado por duas empresas estatais. A tendência é o estabelecimento de um mercado de energia que abranja toda a ilha, isto é, incluindo a Irlanda do Norte. Em serviços profissionais, os consumidores já podem se beneficiar de maior concorrência em serviços legais. Deveriam ser relaxadas algumas limitações quanto ao número e localização das farmácias, e ao trabalho de farmacêuticos graduados em outros países da União Européia.

Nas telecomunicações a liberalização aumentou os investimentos em tecnologia e serviços e os consumidores estão começando a perceber os resultados em termos de preços e qualidade. Ainda resta bastante a fazer, especialmente na telefonia celular.

O Relatório da OCDE termina por oferecer mais de uma dúzia de sugestões, enfatizando a competição, a transparência, a adoção de padrões, e o estabelecimento de soluções conjuntas com a Irlanda do Norte e a Inglaterra.

2.2 GLOBALIZAÇÃO

Poucos conceitos despertam tanta polêmica em Economia, na atualidade, quanto o de globalização. Não há reunião importante da Organização Mundial de Comércio e também de outros organismos internacionais, que não seja acompanhada de manifestações, geralmente ruidosas, de grupos anti-globalização. No caso do desenvolvimento da Irlanda, a globalização teve um papel relevante, pois o país apresenta um grande coeficiente de abertura em sua economia (para 2000, 80,2% do PIB em exportações e 53,2% em importações, o que dá um coeficiente de 1,334).⁸⁰

Nesta seção apresentam-se alguns argumentos pró e contra o processo de globalização. Os referenciais são um estudo (*survey*) da revista *The Economist*, de 27 de setembro de 2001, conduzido por Clive Crook, que apresenta argumentos contrários à globalização e procura rebatê-los e artigos

⁸⁰ Calculado a partir de dados do *Central Statistics Office Ireland (CSO)*.

diversos de Paulo Nogueira Batista Jr., reunidos no livro *A economia como ela é...*, que levantam críticas ao processo.

Mas, o que é a globalização? A globalização é aqui entendida como um processo de abertura dos mercados que tende, no limite, ao estabelecimento de um mercado mundial unificado no qual se desenvolveria toda a gama de transações envolvendo bens e serviços. Num sentido mais amplo, mas também como decorrência da globalização dos mercados, pode-se falar numa globalização cultural, envolvendo uma ampliação do uso da língua inglesa e uma padronização de gostos e costumes. O aspecto econômico, especialmente o comércio internacional, é aqui a prioridade.

Para seus críticos mais ferozes, a globalização é a marcha do capitalismo internacional, uma força para opressão, exploração e injustiça.⁸¹ Mas, segundo Clive Crook, longe de ser a maior causa da pobreza, ela é sua única cura viável.⁸² De acordo com o autor, a defesa da globalização tem sido feita pelos governos e pela comunidade de negócios, que tem focado o assunto por razões particulares, negligenciando o principal. E qual seria o principal? A economia de recursos que se verifica pela especialização. Os governos têm apresentado a globalização como uma fatalidade, uma imposição do meio, freqüentemente uma desculpa para suas ações ou para a falta delas. Já os empresários apelam para a “responsabilidade social da empresa”, e outros “clichés”. O problema começa quando afirmam que os lucros não são a prioridade; aí, o público, com razão, entende que eles mentem. A defesa da globalização, então, deve ser feita pelos liberais, e é a que o autor se propõe.⁸³ Em suas palavras:

“A integração econômica internacional, na visão liberal, é o que acontece quando a tecnologia permite que as pessoas persigam seus objetivos e têm a liberdade para fazê-lo. Se a tecnologia avança ao ponto de possibilitar o comércio através das fronteiras, e as pessoas decidem comerciar através das fronteiras, tem-se a integração porque o povo assim decidiu e isso é uma boa coisa. E também, novamente porque as pessoas

⁸¹ CROOK, Clive. Globalisation and its critics. *The Economist*, Londres, 27/9/ 2001. Disponível na Internet; www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=795995

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

*decidiram fazê-lo livremente, podem-se esperar benefícios econômicos.*⁸⁴

É a “mão invisível” de Adam Smith fazendo seu trabalho. Mas a posição liberal para a globalização não é – enfaticamente – a defesa do “laissez-faire”, interna ou externamente.⁸⁵ A visão liberal não é incompatível com um largo espectro de ação governamental. Frequentemente, ela o exige.⁸⁶ O mercado tem seus limites, por exemplo, na questão de bens públicos, como o meio ambiente.

Em circunstâncias normais, o indivíduo sabe o que é melhor para si; um certo ceticismo sobre decisões coletivas sobrepondo-se às individuais e a visão do mercado não como um lugar de realização de lucros, mas como um local onde a sociedade avança na busca do bem comum.⁸⁷ Esse seria o ponto de partida dos liberais.

Os governos não têm essa visão porque é da natureza dos políticos – de todas as orientações – acreditar exageradamente no que podem fazer pelo bem comum. As empresas também não são liberais. Elas têm um único interesse: lucros, e nisso estão certos seus críticos.

Se as empresas tiverem que competir por clientes, buscarão a qualidade e a boa reputação como um meio para agradá-los, e agirão como se acreditassem nesses valores. Como consequência, uma estrita regulamentação do comércio internacional não diminuirá os lucros, porque os custos serão repassados. Mas, ao diminuir o papel “civilizador” do mercado, proporcionará às empresas maiores oportunidades de ganhos às expensas da sociedade.

A seguir, o trabalho de *The Economist* discute a alegação de que a globalização prejudicaria os trabalhadores e começa com a afirmação de que, sim, alguns trabalhadores podem ser prejudicados. O livre comércio e o investimento estrangeiro podem eliminar empregos (especialmente os de menor salário) nos países desenvolvidos, pela transferência de instalações para países em desenvolvimento. Nestes, as condições de trabalho são – para

⁸⁴ Idem (T. do A.).

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem.

dizer o mínimo – menos satisfatórias, e os salários, muito menores. Isso acarretaria exploração desses trabalhadores. Os grandes beneficiados seriam os investidores que, com custos reduzidos, poderiam obter maiores lucros.

A afirmação é, em parte, verdadeira. O comércio e o investimento eliminam empregos, reduzindo a demanda por trabalho e com isso diminuindo o salário dos que continuam empregados nos países ricos. Os recém-empregados, nos países pobres, devem estar em melhor condição, dado que aceitaram esses novos empregos. Dos trabalhadores que perderam emprego nos países ricos, alguns encontrarão novo trabalho, mas nem todos. Mas, todos os consumidores – com ou sem melhores salários – se beneficiam do menor custo dos bens e serviços devido ao comércio. Em resumo, o padrão geral de vida aumentará nos dois grupos de países.

Os efeitos sobre o emprego gerados pelo comércio podem ser comparados àqueles exercidos pelo avanço tecnológico. A introdução de novas tecnologias reduz a quantidade de trabalho necessária para se conseguir determinados resultados. Com isso, barateia-se o custo dos produtos e serviços, restando parte da renda dos consumidores, que é usada para aumentar o consumo de outros bens e serviços. Esses bens e serviços adicionais vão exigir empregos para sua produção, mais ou menos compensando os empregos perdidos. O resultado final é uma quantidade maior de utilidades à disposição da comunidade. Além disso, os investimentos externos, se podem eliminar exportações de bens acabados, fomentam o comércio entre as matrizes e suas filiais, sobretudo de componentes.

Com o aumento do padrão de vida nos países desenvolvidos e a eliminação de empregos de baixa remuneração, os novos empregos criados tendem a ser em setores de maior tecnologia, que exigem trabalhadores mais qualificados e, portanto, pagam melhores salários. Existem argumentos para mostrar que também nos países pobres os trabalhadores ganham com o comércio e os investimentos estrangeiros, mas não é mais o caso da Irlanda.

É certo que o livre comércio aumenta os lucros. Eles são a espora que movimenta a produção rumo a áreas de salários mais baixos.⁸⁸ Mas, logo, os

⁸⁸ Idem.

competidores farão o mesmo movimento, pondo em risco lucros extraordinários.

Um ponto importante é que os governos, em geral, nos últimos dez anos, têm aumentado sua participação no PIB. Críticos da globalização costumam dizer que os governos têm sofrido com a ideologia liberal. Mas não é o que mostram os números. Embora na Suécia a carga tributária tenha caído de 60 para 57% do PIB – é uma participação muito grande, na verdade a maior entre todos os países –, nos outros países isso não vem acontecendo. Em seguida aparece a Dinamarca (53%),⁸⁹ e ambos os países apresentam economias muito abertas e sem controles de capital.

Muito se tem dito sobre o poder das grandes corporações. Elas têm, de fato, influência política. E também muito dinheiro para exercer pressão e corromper. No entanto, por maior que seja a companhia, ela não é capaz de exercer uma fração do poder sobre os cidadãos de um país do que o respectivo governo o faz. A integração econômica, de fato, põe limites no que os governos podem fazer. Mas muitos desses limites são desejáveis. A opressão se torna mais difícil com fronteiras abertas, porque as pessoas podem sair e levar seus haveres consigo. Nesse caso, os mercados globais são aliados dos direitos humanos.⁹⁰ O fluxo global de informações cria, entre outras coisas, votantes melhor informados – e isso é muito bom – o que também limita a ação dos governos.⁹¹

O fato é que é difícil perceber o enfraquecimento dos governos:

“A globalização aumenta a renda mas ao mesmo tempo aumenta a insegurança de certos grupos. Ambas essas conseqüências tendem a aumentar os gastos sociais. Gastos sociais generosos são um “bem superior”: À medida que os países se tornam mais ricos, uma parte maior de sua renda é aplicada neles e eles têm condições de fazê-lo. Ao mesmo tempo, maior insegurança econômica amplifica a demanda por gastos sociais.”⁹²

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem (T. do A.).

A Organização Mundial de Comércio (OMC ou WTO) também recebe críticas. A instituição tiraria poderes de governos eleitos para entregá-los a burocratas. Ela seria uma espécie de embrião de um governo internacional, mas sem os contrapesos que um sistema democrático requer, tornando-a o embrião de uma tirania.⁹³ Essa é a razão, segundo os críticos, porque a OMC seria a mais perigosa de todas as instituições ligadas à globalização.⁹⁴

Os procedimentos antidemocráticos estariam na maneira pela qual as pendências entre países são resolvidas. Pelas disposições da organização os governos não podem bloquear suas resoluções. Esgotadas as formas de apelação, os países que tiverem suas posições contrariadas devem mudar suas políticas, indenizar a parte prejudicada ou sofrer sanções comerciais. Essa aparente capacidade de se sobrepor aos governos está no centro das objeções de seus críticos.⁹⁵

Essa mudança nas regras ocorreu na rodada Uruguai, quando a organização surgiu, substituindo o antigo GATT.⁹⁶ Mas qualquer mudança deve ser proposta por governos dos países-membros e adotada por consenso, o que, na prática, significa unanimidade. As mudanças não podem ser implementadas por maioria; cada um de seus 142 membros tem poder de veto. Assim, nenhum governo pode ser compelido a obedecer alguma disposição contra a qual tenha se insurgido anteriormente.

Uma falha que realmente ocorre é o enfoque que tem sido dado ao processo de liberalização do comércio. A eliminação de barreiras tem sido vista como uma troca de “reciprocidades”, em que as partes abririam mão das mesmas em função de atitudes correspondentes. Com isso deixa-se de lado a noção – tão cara aos defensores do livre comércio – de que a liberdade comercial é um bem em si mesmo, já que promove o aumento do bem-estar global. Pelo enfoque adotado, a liberalização é conduzida de um ponto de vista mercantilista, com prioridade para o setor exportador dos países (empresários

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ *General Agreement on Tariffs and Trade*. Surgiu como um dos desdobramentos da Conferência de Bretton Woods (1944), a mesma que criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Sua missão era a mesma da OMC, porém com menos poderes e menos institucionalização.

e trabalhadores). O ponto de vista dos benefícios ao setor importador e, por extensão, aos consumidores em geral, é deixado de lado.

Uma crítica válida se refere ao sigilo com que as negociações são conduzidas. Mas esse sigilo é consequência do referido enfoque: durante as negociações não se procura fazê-lo às claras para limitar pressões de interesses contrariados. Adotado o enfoque pró-abertura como um bem em si, haveria transparência em todo o processo. Nas atuais condições há poucas chances de que esse enfoque alternativo possa ser adotado, dada a magnitude dos interesses contrariados, tanto nos países desenvolvidos, como nos mais pobres.

O estudo de *The Economist* apresenta, em sua parte conclusiva, o seguinte parágrafo:

“As regras de comércio dos países ricos, especialmente em produtos agrícolas e têxteis, ainda discriminam poderosamente contra os países pobres. Os subsídios dos países ricos encorajam o desperdício de energia e de recursos naturais e prejudicam o ambiente. É pelo menos discutível que a proteção da propriedade intelectual discrimina negativamente o mundo em desenvolvimento. E, sem dúvida, a maneira dos países ricos de regulamentar o sistema financeiro oferece subsídios implícitos a seus bancos e encoraja empréstimos descuidados; isto resulta, de tempos em tempos, em crises financeiras nos países ricos e também nos pobres.”⁹⁷

As práticas aqui indicadas devem muito à indevida influência das corporações sobre as políticas governamentais. Isso não é novidade nem foi criado pela globalização. Na verdade, influências estranhas são mais fáceis de ocorrer em economias fechadas.⁹⁸

Batista Jr. entende que há muita falácia em torno do assunto:

“‘Globalização’ é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional.”⁹⁹

⁹⁷ Idem (T. do A.)

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo, 2001. p. 42.

O autor apresenta números e fatos mostrando que a integração econômica internacional já alcançava resultados expressivos – em certos casos até superiores aos de agora – nas décadas imediatamente anteriores à Primeira Guerra Mundial. Dentre muitos exemplos:

“Na realidade, a integração dos mercados mundiais, inclusive no que diz respeito à formação diária de preços, remonta à segunda metade do século XIX.”¹⁰⁰ “A migração internacional também era muito maior numa época em que os Estados Unidos ergueram uma Estátua da Liberdade na entrada de Nova York para dar boas vindas aos imigrantes.”¹⁰¹ Na verdade, a Estátua foi um presente da França, mas um presente bem-aceito, com seu pedestal construído por doações populares e que se tornou um símbolo do país.

“Para alguns autores, é justamente no terreno dos fluxos de trabalhadores que reside a diferença fundamental entre a internacionalização das décadas recentes e a que ocorreu entre meados do século XIX e a Primeira Guerra”.¹⁰² “Naquela época, imigrantes obtinham cidadania com facilidade. Passaportes raramente eram necessários. Entre 1870 e 1914, deixaram a Europa 36 milhões de pessoas, dois terços das quais foram para os Estados Unidos.”¹⁰³ Nestes se inclui um contingente expressivo de irlandeses, como assinalado anteriormente. “Estima-se que a emigração da China e da Índia foi ainda maior nesse período.”¹⁰⁴

“Se tudo isso é verdade, por que prevalece a impressão de que o processo de internacionalização das últimas duas ou três décadas constitui fenômeno inédito?”¹⁰⁵ “A ilusão decorre, pelo menos em parte, do fato de que a integração alcançada no passado recente é realmente muito significativa quando comparada ao baixo grau de abertura das economias logo após a Segunda Guerra Mundial.”¹⁰⁶ “Entre 1914 e 1950, as guerras mundiais, a Grande Depressão, a adoção do planejamento centralizado em boa parte do

¹⁰⁰ HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. Globalization in question: the international Economy and the possibilities of governance. In: BATISTA JR., op. cit. p. 29.

¹⁰¹ KRUGMAN, Paul. Pop internationalism. In: BATISTA JR., op. cit. p. 34.

¹⁰² NAYYAR, Deepak. Globalisation: the past in our present. In: BATISTA JR., op. cit., p. 34.

¹⁰³ Batista Jr. op. cit., p. 34.

¹⁰⁴ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World investment report 1994: transnational corporations, employment and workplace. In: BATISTA JR., op. cit., p. 34.

¹⁰⁵ Batista JR., op. cit., p. 35.

¹⁰⁶ Krugman, Paul, op. cit. In: BATISTA JR., op. cit., p. 35.

planeta, o nacionalismo e o protecionismo destruíram a economia internacionalizada da ‘belle époque.’¹⁰⁷ “Os mercados financeiros tornaram-se crescentemente integrados, mas estão longe de formar um único mercado global.”¹⁰⁸ “É bastante reduzido o número de países, quase sempre economias pequenas, em que se registra uma participação elevada do investimento direto no investimento total.”¹⁰⁹

E ainda:

“Tendo em vista o grau ainda relativamente limitado de integração internacional, sobretudo nas economias de maior porte, é natural que as flutuações cíclicas do nível de emprego e da atividade econômica não estejam sincronizadas. Nos últimos dez anos, as variações das taxas de desemprego da mão-de-obra e de crescimento do PIB real das três principais economias, por exemplo, têm apresentado divergências marcadas. Essa assincronia ajuda a entender – diga-se de passagem – as crônicas dificuldades de coordenar as políticas macroeconômicas do G-7 e a preferência por um regime de flutuação cambial entre o dólar, o iene e as moedas européias.”¹¹⁰

Essa falta de sincronia pode ter ajudado a Irlanda. Como foi visto, na década de 90, enquanto a União Européia apresentava taxas baixas de crescimento, a Irlanda foi particularmente beneficiada pelo “boom” que simultaneamente ocorria nos Estados Unidos.

E continua:

“A idéia de que existe um processo “globalizante” em curso – idéia que ao mesmo tempo fascina e assusta – tem o efeito prático de paralisar as iniciativas nacionais e de desmobilizar as resistências aos grandes interesses econômico-financeiros que operam em escala internacional.”¹¹¹

¹⁰⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND (1997). World economic outlook: globalization, opportunities and challenges. In: Batista Jr., op. cit., p. 35.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 38.

¹⁰⁹ BATISTA JR, Paulo Nogueira. O círculo de giz da globalização. Novos Estudos CEBRAP, n. 49, nov. 1997. In: Batista Jr., op. cit., p. 39.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Ibidem, p. 45.

“Em suma, a famosa “globalização” é mais ideologia do que realidade. Uma ideologia, repito, que serve aos propósitos daqueles que estão na vanguarda do processo de internacionalização e que querem, sempre que possível, remover as resistências locais, sindicais e nacionais ao processo de internacionalização em andamento.” [...] “De fato, a ideologia da globalização é um desdobramento do chamado neoliberalismo.”¹¹²

Batista Jr., baseado em Hirst e Thompson, sugere que se evite confundir dois “tipos ideais”, que seriam a economia global e a economia internacional:

“Uma economia global seria caracterizada por forte integração dos mercados e pelo predomínio das atividades transnacionais. Seria uma economia em que a influência de grandes empresas transnacionais, desgarradas de bases nacionais, teria chegado ao ponto de dissolver as fronteiras, conduzindo os Estados nacionais a um declínio irreversível.

Já a economia internacional se caracteriza por processos de intercâmbio entre economias nacionais distintas. As trocas internacionais são significativas e crescentes, mas predominam as atividades econômicas internas. Neste contexto, a competitividade de firmas e setores depende substancialmente de processos que ocorrem em âmbito nacional.”¹¹³

A seguir, Batista Jr. desfila uma série de dados sobre finanças privadas e públicas, transações internacionais e considerações sobre o caráter nacional *versus* transnacional das grandes empresas, para comprovar que o que existe hoje é uma economia internacional e não uma economia global.¹¹⁴ E conclui:

“Com essas observações, não estou querendo negar que exista uma tendência à internacionalização. Não há dúvida, por exemplo, que a tendência à integração dos mercados, especialmente no campo financeiro, cria situações novas para os países e desafios novos para as políticas nacionais. As formas de intervenção estatal não são mais as mesmas de trinta ou quarenta anos atrás. O crescimento das operações financeiras internacionais, por exemplo, coloca limitações maiores à condução das

¹¹² Ibidem, p. 48.

¹¹³ Ibidem, p. 47.

¹¹⁴ Idem, e ss.

políticas nacionais, particularmente no campo monetário-cambial."¹¹⁵

Há muito acordo nas visões pró e contra a globalização examinadas. A amplitude do fenômeno não é tão grande como à primeira vista se pode pensar, mas é inegável que, nas últimas décadas, está ocorrendo um processo de globalização (ou de internacionalização?) da economia mundial. Os argumentos contrários à globalização têm mais peso quando se trata de países com economia grande e diversificada, como é o caso do Brasil. Em países menores, as vantagens são mais aparentes, e a Irlanda é um dos melhores exemplos disso.¹¹⁶

2.3 TRIBUTAÇÃO E EFICIÊNCIA

Ao estabelecer tributos, os governos impõem um custo que recai sobre o contribuinte. Ao examinar esse custo sob o prisma da eficiência, vê-se que não se constitui apenas no montante de dinheiro repassado ao arrecadador. Aparece o que se chama de peso morto.

Suponha-se que um consumidor gaste toda sua renda em apenas dois produtos: milho (c) e cevada (b). De acordo com a teoria do bem-estar, a condição para se obter um ótimo de Pareto¹¹⁷ (maximização de utilidade e eficiência) é que a taxa marginal de substituição de cevada por milho no consumo (MRS_{bc}) seja igual à taxa marginal de transformação na produção de cevada por milho (MRT_{bc}).

Se o governo impuser uma taxa sobre o consumo da cevada (t_b), o preço dessa será $(1+t_b)P_b$. Com isso:

$$MRS_{bc} = [(1+t_b)P_b]/P_c$$

Mas os produtores consideram a taxa marginal de transformação de acordo com o preço que recebem, isto é, sem o imposto:

¹¹⁵ Ibidem, p. 51.

¹¹⁶ No anexo B, relacionam-se globalização e desigualdade.

¹¹⁷ O assunto pode ser pesquisado em ROSEN, Harvey S. *Public finance*. Irwin, 1995. cap. 4.

$$MRT_{bc} = P_b/P_c$$

Como $t_b > 0$, $MRS_{bc} > MRT_{bc}$, isso contraria a alocação eficiente dos recursos.

O valor da perda causada pela ineficiência é o peso morto. Segundo Rosen, “a perda aparece porque o imposto sobre a cevada cria uma cunha entre o que o consumidor paga e aquilo que o produtor recebe”.¹¹⁸

O peso morto aparece porque as decisões relativas ao consumo e à produção são tomadas a partir de preços diferentes, o que impede a igualdade entre as taxas marginais de substituição de um produto pelo outro na produção e no consumo.

Se em vez de taxar os produtos, o governo estabelecesse um imposto fixo sobre cada consumidor – que não pudesse ser alterado por nenhuma decisão do consumidor, do tipo trabalhar mais ou menos – o que em inglês se chama *lump sum tax*, o preço relativo dos bens não se alteraria, tampouco suas taxas marginais de substituição. O consumidor teria sua renda diminuída – e por isso compraria menos bens – mas os bens continuariam sendo produzidos com a máxima eficiência, não se produzindo o peso morto.

Veja-se uma explicação de peso morto – não é a única – dada por Harvey S. Rosen, no apêndice 3.

Pode-se demonstrar (ver apêndice 3) que a perda de utilidade do consumidor devido ao imposto sobre o produto é maior do que se lhe fosse subtraída da renda a importância equivalente ao imposto. A diferença é justamente o peso morto.

Poder-se-ia pensar que o imposto sobre a renda não apresenta peso morto. Mas, não se pode esquecer que todo rendimento provém de uma decisão que tem um custo de oportunidade. É clássica a dicotomia entre trabalho e lazer, isto é, ao optar por uma certa quantidade de trabalho (e seus conseqüentes rendimentos), deve-se abrir mão do tempo dedicado a atividades possivelmente mais prazerosas. Rendimentos ligados ao capital também envolvem escolhas, como poupança *versus* consumo. Assim, ao alterar o preço relativo, o imposto representa uma cunha que leva à ineficiência, que é o peso morto.

¹¹⁸ Idem, p. 309.

A aceitação da idéia do peso morto não implica a defesa de uma tributação do tipo *lump sum tax*, como o imposto de capitação. Sua implementação é muito difícil, encontraria sérias resistências e pode se chocar com considerações pelo menos tão relevantes como a eficiência, como é o caso da equidade. Os tributos são inevitáveis, pois afinal são a forma de se financiar a organização política da sociedade. Mas a explicitação do peso morto mostra o cuidado que se deve ter na instituição de tributos.

No caso da Irlanda, vê-se um esforço para diminuir os tributos. Como visto anteriormente, o país ofereceu um sistema atrativo para investimentos estrangeiros que lhe custou problemas em suas relações com os parceiros da União Européia. Nos acordos entre empresários, trabalhadores e governo (*social partnership*), foi visto que os sindicatos concordaram com reivindicações moderadas quanto ao aumento de salários, enquanto o governo promoveu redução nos tributos sobre pessoas físicas. Dado o que foi exposto sobre peso morto, pode-se concluir que as reduções tributárias redundaram em aumento da eficiência econômica.

Por outro lado, as estruturas tributárias diferenciadas, apresentadas pelos países, especialmente ao acenarem com vantagens ao capital, interferem nos preços relativos e, com isso, promovem uma alocação ineficiente dos recursos. Mas os países que assim o fazem podem argumentar que, em caso contrário, não conseguiriam obter os investimentos desejados, com isso perpetuando uma posição indesejada.

A propósito, existe um estudo de Richard Baldwin, da Universidade de Genebra e Paul Krugman, de Princeton,¹¹⁹ que sugere que o capital se beneficia da “aglomeração”. Isso significa que a concentração do capital em uma área traz mais benefício do que a soma das partes, por facilitar a cadeia de suprimentos, a obtenção de serviços, a melhoria da infra-estrutura e o compartilhamento de tecnologia. Ainda segundo os autores, as forças pró-aglomeração são maiores quando as economias estão relativamente, mas não completamente, integradas. O estudo trata das diferenças de tributação entre os países da União Européia desde 1965 e mostra que aqueles que já eram

¹¹⁹ BALDWIN, Richard; KRUGMAN, Paul. Agglomeration, integration and tax harmonization. CEPR Discussion Paper Series, n. 2630. In: Not so harmonious. *The Economist*, 31/3/01. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=554506

tradicionais centros econômicos (França, Itália, Alemanha e Benelux) apresentavam tributação mais alta que os demais, sem se preocupar com a fuga de capitais, dadas as vantagens da “aglomeração”. Os dados mostram que, num primeiro momento, a discrepância tributária aumentou (alguns países precisavam compensar as vantagens da “aglomeração”). À medida que o processo de integração europeia foi avançando, a diferença entre os níveis de tributação foi diminuindo, embora não tenha desaparecido. Quando a periferia começou a se tornar competitiva (devido às vantagens da “aglomeração”), o centro não pôde manter a diferença tributária.

O artigo da revista, baseado no estudo dos acadêmicos citados, conclui que tributação homogênea não seria vantagem para ninguém, no caso da Europa, pelo menos. Isso daria um embasamento mais sólido à política de redução tributária da Irlanda. O estudo justificaria a “guerra fiscal”?

Em anos recentes, assistiu-se no Brasil ao que se chamou de guerra fiscal. Viu-se uma competição muito forte entre diversas unidades da federação para atrair novos investimentos, de modo especial montadoras de automóveis. Para atingir seu intento, ofereceram-se vantagens diversas, como infraestrutura, terrenos e reduções ou isenções tributárias. Embora se possa admitir alguma limitação a essa prática – até porque reduções setoriais de impostos também causam peso morto –, a ideia de “aglomeração” mostra que existe justificativa para a diferenciação tributária por regiões, se se busca um crescimento mais harmonioso do país. Proibir qualquer tipo de incentivo fiscal poderia ser mais danoso do que uma “guerra fiscal”.

Ainda sobre tributos, veja-se o seguinte comentário:

“Cunhas tributárias medem a parcela tributável dos rendimentos do trabalho, mais as contribuições à seguridade social, menos os benefícios recebidos em dinheiro. Nos últimos três anos, elas caíram na maioria dos países da OECD. As maiores reduções ocorreram na Irlanda e na Austrália, onde neste último a cunha para uma família em que haja uma só pessoa trabalhando e que tenha dois filhos caiu de 14,5% para 7,7%. A República Tcheca também diminuiu substancialmente sua cunha de 31,2% para 24,8%. Entretanto, Japão e Coreia do Sul moveram-se na direção oposta já que seus governos estão tentando financiar a saída da crise

*econômica. A cunha tributária cresceu em torno de um terço em ambos os países.*¹²⁰

Segundo a mesma fonte, a cunha tributária na Irlanda está em torno de 15%. Dentre os países da OCDE, o percentual mais alto é na Suécia, onde passa dos 40%, para a mesma espécie de contribuinte.

No próximo capítulo, far-se-á uma reflexão sobre as perspectivas de continuidade do processo de crescimento da Irlanda, a curto e médio prazos, bem como serão aprofundadas algumas das causas já apresentadas.

¹²⁰THE ECONOMIST. *Labour taxes*, Londres, 21/4/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=584639

3 REFLETINDO SOBRE O SUCEDIDO NA IRLANDA

A Irlanda entra no século XXI como um país desenvolvido, com indicadores socioeconômicos em níveis superiores até aos de muitos de seus sócios na União Européia.

Pode-se dizer que o país teve muito a ganhar rompendo o isolamento econômico. O projeto de maior autarcia econômica, abraçado nos anos 30, podia responder à conjuntura da época, mas a opção pela abertura se tornou bem mais produtiva.

Com que ativos podia contar a Irlanda para inserir-se no mercado internacional? Sem recursos naturais notáveis restou-lhe vender ao mundo a argúcia e competência de seus filhos, seguindo um caminho já percorrido pelo Japão e por outros países. Esse destino é encorajador para outras sociedades ao mostrar que a senda do desenvolvimento não precisa ser pavimentada com petróleo, ouro ou produtos resultantes de condições solo-climáticas especiais.

O debate que cerca a globalização repete em muito aquele que se travou entre defensores do livre comércio e do mercantilismo. Os argumentos usados por Adam Smith e David Ricardo para defender a especialização e as trocas são os mesmos a que hoje se recorre para justificar a inserção vigorosa no mercado internacional. Em contraposição, os tempos e os argumentos mudaram. A produção interna – mesmo a um custo superior – é defendida não como forma de poupar divisas para acumular superávits, mas como defesa dos produtores locais, da cultura local e do próprio desenvolvimento econômico.

A Irlanda tornou-se um caso de sucesso para os defensores da abertura. Um movimento decisivo para o país foi a inserção na União Européia, não só pelo amplo mercado que se abriu, como pelas condições impostas aos países-membros à medida que o processo foi se aprofundando. Não apenas metas macroeconômicas – como níveis máximos de inflação – tiveram de ser cumpridos, mas também disposições que norteiam a regulação de inúmeras atividades.

A revista *Foreign Policy*, junto com a empresa de consultoria *A. T. Kearney*, publicou um índice de globalização na edição de janeiro/fevereiro de 2002. Usando dados referentes ao ano 2000, a Irlanda aparece como o campeão mundial da globalização.¹²¹ Na construção do índice usam-se quatro categorias para medir a integração do país com outras nações: integração econômica (comércio, fluxos de investimento estrangeiro direto e de porta-fólio e pagamento e recebimento de rendimentos), contatos pessoais (viagens internacionais e turismo, tráfego telefônico internacional e transferências), tecnologia (usuários de Internet, provedores e servidores seguros) e engajamento político (número de participações em organizações internacionais, missões do Conselho de Segurança da ONU em que o país participa e embaixadas estrangeiras).¹²² A posição irlandesa no “ranking” e as variáveis usadas em sua construção confirmam o movimento em direção à abertura que o país empreendeu.

O longo processo de integração das economias européias – que se iniciou ainda em 1957 – a que a Irlanda aderiu em 1973 (Irlanda e Grã-Bretanha mantinham um tratado de livre comércio desde 1965¹²³), mostra que o caminho da formação de blocos econômicos não é simples. Se o Mercosul um dia vier a se tornar uma realidade concreta, só o será de fato se os países concordarem com um mínimo de harmonização de suas economias. E isso não será fácil nem é o que se vê até o momento.

¹²¹ FOREIGN POLICY. http://66.113.195.237/issue_janfeb_2002/global_index.html

¹²² Idem.

¹²³ DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Information facts – Economic development*. www.irlgov.ie/iveagh

Uma das conseqüências da integração da Irlanda à União Européia e, de modo especial ao euro, é a perda da capacidade de praticar política monetária, simplesmente porque não há mais moeda nacional. Isso pode ser bom: “(...) uma das vantagens de estar no euro é que suas economias (dos países da periferia da União Européia) não mais serão vulneráveis a um colapso da moeda se os investidores se assustarem por um aumento na inflação ou um crescimento do déficit comercial.”¹²⁴ Isso porque a política do Banco Central Europeu tem em vista o bloco como um todo, sendo pouco afetada por distúrbios em uma economia relativamente diminuta, como é o caso da Irlanda. Mas isso também pode ser ruim: no caso de pressões inflacionárias – como ocorreram na Irlanda – fica-se privado de fazer política monetária.¹²⁵

Mas o exemplo irlandês de abertura econômica será igualmente válido para países dotados de significativos recursos naturais e grande população? E se, ainda, contarem já com uma economia diversificada? Não têm esses países, por si só, dimensão econômica para constituir-se em mercados com demanda suficiente para permitir baixos custos de produção? Esse é um grande debate. A teoria econômica ortodoxa pode mostrar que a especialização e o comércio sempre levarão a melhores resultados. Mas porque, então, os países desenvolvidos não abrem totalmente seu comércio, em vez de praticarem políticas que contemplam sobretaxas, reservas de mercado e largo uso de subsídios?

A resposta mais plausível é porque a economia de um país é o resultado do emprego de fatores de produção que podem ser setorialmente prejudicados. Um país pode estar produzindo de maneira não eficaz um certo produto. Mas se o setor for importante, empresários, sindicatos e produtores rurais se unirão para pedir aos governos proteção contra a concorrência estrangeira. E os governos tendem a se mostrar sensíveis a esse tipo de apelo, seja pelos empregos e estabelecimentos que estão em jogo, seja pelo poder eleitoral das classes afetadas.

¹²⁴ THE ECONOMIST. *Flaming fringes*, Londres, 11/3/2000. (T. do A.). Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=290191

¹²⁵ Idem.

Pode-se, também, em certas circunstâncias, justificar a não-abertura como forma de viabilizar a implantação de indústrias. Foi o que fez o Brasil, durante muito tempo, respaldado pelas teorias econômicas da Comissão Econômica para a América Latina. O acerto ou não da decisão foi objeto de muita polêmica, na época, e hoje ainda é objeto de estudos. Mas não há dúvidas de que, se o Brasil tem hoje o parque industrial que possui, muito deve a essa posição. É certo que essa proteção pode ter-se estendido por tempo demasiado em alguns setores – dos quais o exemplo mais visível foi a indústria automobilística – levando à obsolescência e à ineficiência.

Tudo seria secundário se a economia fosse mesmo um jogo; mas o pior é que não é. A economia é um substrato sobre o qual se desenvolve a vida humana e os acertos e fracassos das decisões econômicas vão determinar a relação água/feijão dentro das panelas. A economia mundial é um ambiente feroz. Para muitos, essa ferocidade é o motor que alimenta o progresso e pouco se teria a temer expondo um país a seus rigores. Mas, no estágio atual, pode-se concordar que o livre comércio é menos praticado do que apregoado. Para um país economicamente grande e diversificado – como o Brasil – não há um caminho infalível. A posição mais adequada é um pragmatismo que busque a integração na economia globalizada, sim, mas que defenda setores específicos (como o fazem os países desenvolvidos). Há interesses setoriais que podem ser defendidos, pelo menos temporariamente, devido aos altos custos sociais em que se pode incorrer, mesmo que, teoricamente, isso esteja “errado”. E, de novo, nesse caso não há uma fórmula pronta: o Brasil tentou criar – via proteção – um setor nativo na Informática, mas, devido ao acelerado progresso dessa ciência, tudo o que se conseguiu foi retardar o desenvolvimento do país como um todo.

Mas para onde caminha a globalização? A matéria da revista *Foreign Policy* – já citada – que apresenta o índice de globalização, também apresenta essa questão. O ano de 2000 poderia ter sido o auge de um processo. Alguns acontecimentos bem recentes atuaram como freio ao processo de integração. Ainda em 2000, ocorreu o retrocesso das empresas de alta tecnologia, com especial reflexo nas bolsas de valores. A seguir, as principais economias do mundo apresentaram declínio; problemas também foram observados em outros países, como Argentina e Turquia. A administração Bush, dos Estados Unidos,

opôs-se a tratados mundiais sobre armas e sobre meio-ambiente. Nesse cenário, aconteceram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que levaram medo a muitas partes do mundo e prejudicaram, de imediato, setores tão internacionais quanto o turismo e a aviação. Vencerá o processo globalizante esses desafios, fazendo com que – vistos do futuro – tenham sido apenas obstáculos transpostos, ou serão indícios de um movimento isolacionista como o que envolveu o mundo após a Primeira Guerra Mundial? É muito cedo para se ter uma resposta conclusiva, mas as forças da integração já avançaram muito. Se não houver um recuo, tanto melhor para a Irlanda.

Ao adotar políticas liberais em muitos setores, não abraçou a Irlanda um liberalismo ideológico. Em muitas ações, práticas intervencionistas foram adotadas. Relevante é a “social partnership” (parceria social) em que os aumentos de salário são fixados por trabalhadores, empresários e governo, sendo este responsável por um alívio nos tributos que compensem a moderação nas reivindicações salariais, tudo em nome da competitividade. Mas a “social partnership” não se limita a salários. Nas palavras do primeiro-ministro:

“Em área após área de ação oficial, a parceria é um elemento do processo. Por exemplo, há uma dimensão de parceria na seleção de quase todos os grupos de desenvolvimento de políticas em todas as instâncias. No setor educacional, o Ato Educacional que implantamos em 1998 estabelece depositários, inclusive estudantes, em cada elemento chave de nosso sistema escolar. Nos governos locais o processo de Desenvolvimento de Condado (County Development) estabelece que as comunidades locais devem ser ouvidas no desenvolvimento de suas localidades.”¹²⁶

A “social partnership” surgiu na metade dos anos 80, quando o país estava em situação difícil. Segundo Lane:

“No contexto de uma dívida nacional explosiva, impostos opressivos, alta emigração e desemprego crescente, os principais atores da economia

¹²⁶ AHERN, Bertie (primeiro-ministro da Irlanda). *Discurso*, 29 de março de 2001. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

reconheceram que era do interesse de cada um participar de um programa nacional de recuperação econômica. Mais ainda, em vista das difíceis condições econômicas e sociais, havia uma responsabilidade moral em agir pelo “bem comum” antes do que avançar objetivos puramente privados ou setoriais.”¹²⁷

O autor citado, membro do Departamento de Economia do Trinity College Dublin, contudo, expressa dúvidas sobre a manutenção desse acordo, agora que as condições econômicas são outras, permitindo que aflorem interesses até então contidos.¹²⁸

Ao longo do presente estudo viu-se como o fator educacional foi importante na sustentação do processo de desenvolvimento. O bom nível de educação também habilitou as pessoas a fazerem uso das novas tecnologias. Em março de 2001, anunciava-se que um terço dos domicílios possuíam computador, significando 80% de acréscimo em dois anos e que, no mesmo período, o número de conexões à Internet havia quadruplicado.¹²⁹ A mesma nota relatava investimentos em informática nas escolas e lembrava o acesso gratuito à Internet disponível nas bibliotecas.

O nível educacional também possibilitou que o país se especializasse em setores modernos: a exportação de “softwares” responde por 10% da pauta irlandesa. Segundo o chefe do governo:

“Mas orgulhosos que estamos de nosso sucesso, sabemos que a IT e a economia mundial se movem rapidamente. Por isso reconhecemos a necessidade de permanecermos flexíveis e movermos nossa economia e nosso setor IT para cima na cadeia de valor. Nosso objetivo é tornarmo-nos líderes na economia do conhecimento na Europa – e estamos perseguindo esse intento com grandes investimentos em educação e infraestrutura. Colocamos em ação, também, um ambiente pró-negócios e pró-empresa único, amparado na parceria social. Estamos absolutamente determinados, partindo do

¹²⁷ LANE, Philip R. *What should we do with the surpluses?* Economics Department, Dublin: Trinity College Dublin, 1999 (T. do A.). Disponível na Internet: <http://econserv2.bess.tcd.ie/plane/kenmaresurpluslane.pdf>

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ DEPARTMENT OF THE TAOISEACH. *Press releases and speeches*, 20/3/2001. Disponível na Internet: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm>

*sucesso atual de nossa economia, a tornarmo-nos um centro de excelência nas tecnologias de informação por computador.*¹³⁰

Outro aspecto importante da experiência irlandesa se refere à regulação da economia. A Irlanda, como outros países da OCDE, move-se de uma política de regulação baseada em ações estatais voltadas à proteção do produtor para uma dinâmica de mercado focada no bem-estar do consumidor e no crescimento econômico.¹³¹ A reforma na regulação tem ajudado o país a enfrentar as conseqüências do crescimento e a reduzir as pressões inflacionárias.¹³²

Os principais pontos de estrangulamento nos quais a reforma da regulação pode ser útil para a Irlanda são a expansão da infra-estrutura, o mercado de trabalho e a ineficiência em setores públicos.¹³³ O desafio é passar de um crescimento baseado em maior uso de recursos (especialmente mão-de-obra) para um modelo que use mais eficientemente esses mesmos recursos.¹³⁴

O relatório da OCDE elogia o progresso feito, mas insiste em que ainda há muito por fazer para criar um ambiente consistente com as forças de mercado, encorajador da produtividade e da inovação e que responda às mudanças nas demandas do consumidor interno e externo.¹³⁵ Um dos empecilhos ao processo tem sido a mentalidade ainda não aberta à competição, fruto da tradição econômica do país.

Duffy e outros,¹³⁶ após deixar claro que se há um mercado competitivo, a iniciativa privada é mais eficiente do que o setor público, elogiam a privatização de algumas empresas (*Greencore, Irish Life, Eircom*), bem como do restante do setor bancário ainda em mãos estatais. Mas fazem algumas considerações quanto aos monopólios naturais: dada a dificuldade da regulação, geralmente,

¹³⁰ AHERN, Bertie. *Discurso*, 14/6/2001, no lançamento da “*IT Conference Ireland*”. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

¹³¹ OECD. *Regulatory Reform in Ireland – Executive Summary*, 2001. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

¹³² Idem.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Duffy, et al., op. cit.

se é para a empresa continuar integrada, é melhor que fique nas mãos do Estado. E dão como exemplo o caso da eletricidade na Irlanda do Norte. Após a privatização, os consumidores estão pagando, por quase duas décadas, um preço bem acima daqueles pagos na maioria da União Européia.

Um dos maiores problemas na regulação dos monopólios é a assimetria de informações. A solução pode ser limitar o monopolista ao cerne do seu negócio, fazendo-o adquirir no mercado insumos e serviços. Na Grã-Bretanha isso tem sido feito no caso do fornecimento de água. Na Irlanda isso vem ocorrendo na indústria do gás, com a terceirização de serviços como assentamento e manutenção de redes. Com isso, as contas das empresas tornam-se mais transparentes, facilitando a tarefa do regulador.¹³⁷

Outro problema que pode sobrevir ocorre quando, em tese, o ingresso da concorrência é livre, mas os custos de implantação são altos e o mercado é incerto. Isso está acontecendo com a geração de energia elétrica na Irlanda, e pode redundar em deficiência no fornecimento. Deve ser feito um investimento de 100 a 200 milhões de libras numa planta geradora, sem ter certeza de que haverá demanda que compense, num mercado de considerável inércia,¹³⁸ e do qual é difícil sair, pois transferir uma usina pode ser muito caro.

Problema parecido ocorreu no Brasil no caso das telecomunicações, especialmente com as chamadas empresas-espelho:

“O modelo de empresas-espelho, criado pela Agência Nacional de Telecomunicações, não alcançou seus resultados. A Vésper, que deveria concorrer com Telemar e Telefônica, sequer chegou a 2% do mercado. Está à venda. A proprietária dela, a Qualcomm, é acusada, nos Estados Unidos, de maquiar seus balanços. A Intelig, concorrente da Embratel, ganhou mercado com promoções predatórias, mas também está à caça de um comprador. “O modelo das [empresas] espelho é um caso fracassado”, diz Paulo Feldman, vice-presidente da Ernst & Young.”¹³⁹

Na telefonia celular, o panorama não é melhor:

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ ISTO É DINHEIRO. *A telefonia derreteu*, 20/2/2002.

“Na telefonia celular, o movimento de compra e venda também promete ser intenso. Hoje, quase 70% da planta é de celulares pré-pagos, que praticamente não geram receitas para as operadoras – em Minas Gerais, por exemplo, o recarregamento médio por cliente é de apenas R\$ 4 por mês. É muito pouco para empresas que tiveram de investir bilhões na compra de concessões e na instalação de equipamentos. Os próprios presidentes das empresas reconhecem a necessidade de uma escala maior de operação. “Acho que fatalmente iremos nos unir à BCP”, diz José Luiz de Souza, presidente da Tess, empresa que opera a banda B no interior de São Paulo. Depois da euforia e do excesso de investimentos, o jogo da concentração está apenas começando no Brasil.”¹⁴⁰

No Brasil, pelo menos até o momento, quem saiu ganhando foi o consumidor, pela democratização do acesso ao telefone, via maior oferta e menor preço.

Um dos aspectos mais surpreendentes dos eventos acontecidos na Irlanda, foi a passagem de uma situação difícil nas finanças públicas para uma posição tão confortável que permite o pagamento das dívidas. Um artigo do professor Philip Lane tem o sugestivo título “Que deveríamos fazer com os superávits?”¹⁴¹ A impressão fica ainda mais forte quando se sabe que a mudança se deu via redução de gastos e não por aumento de tributos.

Segundo estimativas do *Economic and Social Research Institute* (ESRI) o PNB a preços constantes cresceu algo em torno de 4,7% em 2001 e deverá fazê-lo em 2,1% em 2002.¹⁴² É o fim da época de crescimento impressionante? Provavelmente sim. Já se previa uma desaceleração. Afinal o país alcançou o Reino Unido em produto *per capita* estando, como foi visto, acima da média da União Européia. É mais fácil crescer quando há uma defasagem a ser vencida. Mas os eventos do ano 2001, isto é, a desaceleração da economia mundial, só fizeram apressar a chegada do desaquecimento. Hoje a Irlanda, com sua economia integrada à União Européia e ao mundo, torna-se mais suscetível

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Lane, op. cit.

¹⁴² Duffy, et al., op. cit.

aos eventos globais. Em especial, o revés sofrido pelos setores ligados à Informática, em que muito se baseou o recente surto de crescimento, não poderia deixar a Irlanda imune a seus efeitos.

Um estudo recente, promovido no âmbito do *Economic and Social Research Institute* (ESRI), procura aprofundar a questão.¹⁴³

O crescimento dos últimos cinco anos finalmente convenceu os céticos de que o processo de convergência econômica acelerada não é uma miragem e de que a economia irlandesa se tornou madura.¹⁴⁴ Uma mudança no ritmo seria inevitável, mesmo que não ocorresse nenhum choque na economia mundial. Os recursos ociosos, especialmente no mercado de trabalho, que tornaram possível o crescimento excepcional, estão sendo usados quase em capacidade total, e as limitações na infra-estrutura estão visíveis a todos.¹⁴⁵ Na deficiência de infra-estrutura tem destaque o problema habitacional (e as obras públicas correlatas). A deficiência habitacional – com seu conseqüente encarecimento – tem repercussões negativas no suprimento de mão-de-obra, pois desencoraja o retorno de emigrantes e a vinda de imigrantes.

Se a economia mundial recuperar seu ritmo de crescimento de maneira mais lenta, isto se refletirá na Irlanda por um par de anos. Mas, em médio prazo, o caminho do crescimento e do emprego não será afetado, com a economia irlandesa continuando a superar o crescimento de seus vizinhos até o final da década.¹⁴⁶ “Desde que seja seguida uma política doméstica prudente, o dano causado por um desaquecimento temporário não será muito sério e seus efeitos deverão ser rapidamente revertidos.”¹⁴⁷

Ainda de acordo com o ESRI, o crescimento potencial que foi de 7% ao ano entre 1995 e 2000, provavelmente estará em 5% até 2005, fique em 4% entre 2005 e 2010 e depois caia para a média da União Européia, um pouco abaixo dos 3%.¹⁴⁸

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Ibidem, p. VII.

¹⁴⁵ Idem, p. vii.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 138.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Idem.

Qualquer progresso nos problemas internos da vizinha Irlanda do Norte será benéfico à República da Irlanda, tornando mais viáveis projetos comuns, especialmente em infra-estrutura.

Mas nesses anos de crescimento aconteceram mudanças estruturais muito fortes na economia, e a Irlanda não voltará a ser o país agrícola de apenas algumas décadas. Ela entrou, definitivamente, na lista dos países desenvolvidos.

CONCLUSÃO

São Patrício, o padroeiro da Irlanda, nasceu na Inglaterra. Aos dezesseis anos, foi raptado e vendido como escravo na Irlanda, onde trabalhava como pastor. Após seis anos, fugiu para a costa e embarcou para a França. Escolheu a vida eclesiástica devido a um chamado divino, ou à “voz da Irlanda”, chamando-o a voltar para lá, a fim de pregar o Evangelho.¹⁴⁹

No ano 432, foi sagrado bispo e enviado para a Irlanda. Sua missão teve tanto sucesso, que a Irlanda é ainda hoje um país predominantemente católico. O dia de sua festa, 17 de março, é o grande dia santo da Irlanda. Assim como seu patrono, a Irlanda teve épocas muito difíceis. Como ele, alcançou o sucesso.

E a que se deve o sucesso da Irlanda? Como foi visto, um elenco de fatores se combinaram de forma muito feliz, produzindo os resultados que hoje se observam. As polêmicas ocorrem quando se tenta classificá-los por ordem de importância.

Um fato, contudo, parece ser o mais relevante. Sem a União Européia, o que seria da Irlanda? Teriam as empresas de alta tecnologia para lá se dirigido? Teria tanto mercado para suas exportações?

Mas há países na União Européia que não obtiveram desempenho econômico semelhante. Aí entram os outros fatores. As reduções tributárias, com toda certeza. Mas também o suprimento adequado de mão-de-obra. Mão-

¹⁴⁹ ENCICLOPÉDIA BARSA. Rio de Janeiro e São Paulo: Encyclopaedia Britânica Editores. 1964. p. 324. v. 10.

de-obra com alto nível educacional, e salários mais baixos do que em outros centros, conta bastante. Finanças saneadas permitem que o governo possa abrir mão de tributos e depender menos do mercado financeiro, o que contribui para manter baixa a taxa de juros. A desregulamentação da economia, a privatização de serviços públicos e a abertura dos mercados tiveram papéis muito importantes para que os índices de crescimento obtidos se viabilizassem.

E tem também outra causa, muito irlandesa: “social partnership”. Que lição a Irlanda está oferecendo ao mundo! A velha e boa idéia de trabalhar em conjunto. A visão de um mundo que não precisa ser tão feroz como aquele a que conduz a lógica capitalista, nem tão sufocante e liberticida como o estatismo.

A Irlanda tem problemas. Aliás, muitos problemas. E, à medida que for superando os problemas decorrentes da pobreza, passará a enfrentar outros, gerados pela riqueza. Mas, pelo menos, seus habitantes não têm, dentro do horizonte da previsibilidade, a perspectiva de outra Grande Fome. Pelo contrário, o país pode lhes oferecer, pelo menos, uma vida muito digna.

BIBLIOGRAFIA

AHERN, Bertie (Primeiro-ministro da Irlanda). *Discursos*, 29/3/01; 24/4/01; 14/6/01. Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

AKERLOF, George A. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1970.

BALDWIN, Richard; KRUGMAN, Paul. Agglomeration, integration and tax harmonization. CEPR Discussion Paper Series. N. 2630. In: Not so harmonius. *The Economist*, 31/3/01. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=554506

BASIS – *Business Access to State Information and Services*. Disponível na Internet: www.basis.ie/topics/abstract.jsp?/parentkey=Wclist;id-32382&abstract=Yes&language=english&topicsType

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. O círculo de giz da globalização. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 49, nov. 1997.

CENTRAL STATISTICS OFFICE IRELAND (CSO) www.cso.ie, Key economic indicators

_____. Principal statistics.

_____. Eirestat Speedsheet service. <http://eirestat.cso.ie/NABAvarlist.html>

CROOK, Clive. Globalisation and its critics. *The Economist*, 27/9/01. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=795995

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS (IRELAND). Disponível na Internet: www.irlgov.ie/iveagh/information/facts/factsaboutireland/historystate.htm

DUFFY, David, et al. *Medium-term review 2001-2007*. Dublin: *The Economic and Social Research Institute*. 2001, n. 8. Disponível na Internet: www.esri.ie/PUBLICATIONS/SUMMARIES/MTR_8.htm

ENCICLOPÉDIA BARSA. Irlanda. Rio de Janeiro e São Paulo: Encyclopaedia Britannica Editores Ltda. 1964. v. 8.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, www.britannica.com.

EUROSUL – Notícias da União Europeia para o Mercosul, 31/07/2001. Disponível na Internet: www.ansa.com.br/europa/p-show.asp?pais=irlanda

FLORISSI, Stefano. *Regulamentação: uma consolidação de idéias*. Porto Alegre: PUCRS, n. 19, 2001 (Texto para discussão).

FOREIGN POLICY. Disponível na Internet: http://66.113.195.237/issue_janfeb_2002/global_index.html

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World economic outlook: globalization, opportunities, and challenges*. 1997. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

ISTO É DINHEIRO. *A telefonia derreteu*, 20/2/2002.

JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 1/08/2001.

KRUGMAN, Paul. *Pop internationalism*. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

LANE, Philip R. – *What we should do with the surpluses?* Dublin: Economics Department, Trinity College Dublin, 1999. Disponível na Internet: <http://econserv2.bess.tcd.ie/plane/kenmaresurpluslane.pdf>

McALEESE, Dermot. *The Celtic Tiger: Origins and Prospects*; in *Policy Options Politiques*, jul./aug. 2000. Disponível na Internet: www.economics.tcd.ie/dmcleese/mcaleese.pdf

NAYYAR, Deepak. *Globalisation: The Past in our Present*. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

O' NEILL, Donal; SWEETMAN, Olive. *Poverty and inequality in Ireland 1987-1994: a comparison using measures of income and consumption*. Co Kildare, Ireland: NUI Maynooth, 1999. Disponível na Internet: www.may.ie/academic/economics/pdf/N860399.pdf

OECD. *Economic survey of Ireland*, maio, 2001. Disponível na Internet: www.oecdobserver.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-652-8-no-12-1067-0,00.html

_____. Report. Regulation reform in Ireland (Executive Summary) . Disponível na Internet: www.irlgov.ie/taoiseach/press/default.htm

PINDICK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1999.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível na Internet: www.undp.org/hdr2001/back.pdf

ROSEN, Harvey S. *Public finance*. Irwin. 1995. cap. 4.

THE ECONOMIST. *Converging by diverging*, Londres, 2/10/1999. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=325155

_____. *Flaming fringes*, 11/3/2000. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=290991

_____. *Green is good*, 17/5/1997. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149369

_____. *Honey pot*, 28/8/1999. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=234906

_____. *Income taxes*, 17/4/1999. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=199947

_____. *Interesting dilemma*, 14/11/1998. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=176036

_____. *Ireland's euro-sins*, 17/2/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=507367

_____. *Ireland shines*, 17/5/1997. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=149333

_____. *Labour taxes*, 21/4/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=584639

_____. *Let's go local*, 14/6/1997. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=91278

_____. *No harm done*, 1/8/1998. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=169843

_____. *No tax without misrepresentation*, 5/12/1998. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=178325

_____. *Not so harmonius*, 31/3/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=554506

_____. *Of rich and poor*, 28/4/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=587519

_____. *Richer than the brits?*, 29/7/2000. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=341105

_____. *The lemon dilemma*, 13/10/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=813705

_____. *Working man's burden*, 4/2/1999. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=185405

UNITED NATIONS, www.un.org

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. World Investment Report, 1994: Transnational Corporations, Employment and Workplace. In: Batista Jr. op. cit.

WADE, Robert. Winners and Losers. *The Economist*, 28/4/2001. Disponível na Internet: www.economist.com/displayStory.cfmStory_ID=587251

ANEXO A

COMO REGULAR¹⁵⁰

Este apêndice complementa o assunto tratado em 2.1 Regulação.

Existem duas formas básicas de regular um monopólio natural: por preço teto (“price cap”) e por taxa de retorno (“rate of return”). Combinações dos dois tipos são também possíveis.

A regulação por taxa de retorno tem como maior vantagem prática a garantia de oferta. Com uma taxa de retorno garantida é evidente a atratividade do empreendimento, especialmente em situações de alto risco. Fica também protegida a sociedade de altos ganhos que poderiam decorrer, caso existam externalidades de que as empresas possam se aproveitar.

Mas há evidentes desvantagens nessa forma de regulação. Não há nenhum incentivo à minimização de custos, dada a garantia da taxa de retorno. O custo da fiscalização da empresa, na verificação da racionalidade de seus investimentos, pode ser bastante alto. Essa fiscalização pode enredar o regulador numa atividade que seria de gerenciamento com contradições e conflitos potencialmente decorrentes. Como o preço é função do custo e este é fornecido pela empresa (assimetria de informação), existe a tendência de a

¹⁵⁰ Baseado em Florissi, *op. cit.*

empresa gerar lucros excessivos, com a necessidade de forte e freqüente ação do organismo regulador.

A regulação por preço-teto incentiva a eficiência, pois o lucro será função inversa dos custos. As informações para o órgão regulador são mais fáceis de serem obtidas já que podem ser estabelecidas comparações com situações similares. A separação entre o aspecto regulador e o administrativo é clara, possibilitando uma atividade reguladora mais barata e com menor potencial de conflitos.

As desvantagens também se fazem presentes nessa forma de regulação. Não há garantia de oferta, especialmente quando alto risco for associado. Devido a maior facilidade de obtenção das informações, podem ser gerados ganhos potenciais de informação por parte da concessionária. Ainda, o uso excessivo do modelo pode levar a uma falta de investimento, particularmente em setores específicos, como o elétrico.

Assim, em termos de eficiência, o melhor modelo é o preço-teto. Este é o modelo adotado pela maioria dos países, com a grande exceção dos Estados Unidos, onde o processo de regulação é mais antigo. Esse modelo não elimina a possibilidade de apropriações de bem-estar por parte das concessionárias em função da assimetria de informações. O custo das informações, para que isso fosse eliminado seria muito alto. A saída é renegociar e transferir os ganhos para o consumidor o que, em regime de concorrência, tenderia a ocorrer naturalmente.

Na presença de concorrência, a grande questão é o estabelecimento de tarifas de acesso. O modelo mais importante é o ECPR (*Efficient Component Pricing Rule*), em que a idéia é promover eficiência obrigando a tarifa de acesso a igualar o custo de oportunidade do incumbente. Há inconvenientes no uso do paradigma, que seria o custo marginal. Uma alternativa é o chamado preço-teto global, que inclui no preço-teto também a tarifa de acesso.

A questão distributiva – aspectos a serem considerados podem ser:

- subsídios a certos consumidores (localização, nível de renda, especificidades de consumo);
- regularização do aspecto “fantasma” de consumidores;
- preços diferenciados para pensionistas ou deficientes físicos.

Além de considerações de caráter ético, motivos práticos podem justificar a extensão do serviço a um grande número de consumidores: o acesso à telefonia dinamiza toda a atividade produtiva; o saneamento básico pode ser uma externalidade positiva pela diminuição de doenças.

Serviço Obrigatório (SO) e Obrigação de Serviço Universal (OSU) – para finalizar, dois conceitos importantes: Serviço Obrigatório é aquele em que uma concessionária é forçada a dar acesso aos seus serviços a todos os usuários que assim o desejarem ao preço corrente, o que impede a discriminação de preços. Obrigação de Serviço Universal é possibilitar acesso ao serviço a todos os membros da comunidade através de tarifas suficientemente baixas. A OSU é uma obrigação mais forte do que o SO.

O conceito de SO se aplica quando:

- questões de localização aumentam o custo para certos consumidores;
- consumidores têm problemas de acesso (deficientes físicos);
- o nível de oferta de serviços é inferior ao desejável do ponto de vista

social.

Já a OSU:

- produto essencial;
- grupos de consumidores não podem ter acesso às tarifas correntes;
- impossibilidade ou escassez de oferta limitam o consumidor em outros mercados, como o de trabalho;
- impossibilidade ou escassez de oferta excluem o consumidor do progresso tecnológico ou o excluem da sociedade moderna (comunicações).

O problema é o financiamento da OSU. Este pode ser feito por:

- transferências diretas aos consumidores;
- estabelecimento de um fundo;
- subsídio-cruzado entre consumidores e/ou produtos;
- flexibilidade da duração da concessão.

Os problemas de regulação se tornam bem presentes em uma sociedade quando ocorre a privatização de serviços públicos, como na Irlanda. Como nesse país a preocupação com a participação e a inclusão social são grandes, os problemas aqui abordados têm relevância para as transformações ora em curso.

ANEXO B

GLOBALIZAÇÃO E DESIGUALDADE

Não se pode deixar de registrar um artigo de Robert Wade, professor de Economia Política na *London School of Economics*, publicado em *The Economist*.¹⁵¹ O autor trata da desigualdade de renda, entre indivíduos e entre países. Após considerações sobre as dificuldades e os diversos critérios que podem ser adotados para medir a desigualdade – que podem conduzir a diferentes resultados – afirma que ela está aumentando. E que isso não está sendo percebido, ou às vezes em o sendo, não tem recebido a atenção que mereceria.

O trabalho critica a posição que vê a diminuição da pobreza como um resultado satisfatório. Entende que em diversas partes do mundo “cada vez mais pessoas vêem seu acesso às necessidades básicas restrito ao mesmo tempo que vêem pessoas na televisão dirigindo um Mercedes”.¹⁵²

Ainda segundo esse artigo, o resultado é muitos jovens desempregados e enraivecidos, para os quais as novas tecnologias da informação deram os meios para ameaçar a estabilidade não só das nações em que vivem, como também nas nações ricas. Cada vez mais pessoas vêem a migração para a zona rica como sua única salvação. Deplora que o FMI, o Banco Mundial e outras organizações mundiais não se preocupem com essas tendências.

¹⁵¹ WADE, Robert. Winners and losers. *The Economist*, Londres, 28/4/2001.

¹⁵² Idem.

Conclui perguntando por que as elites dos países em desenvolvimento, em sua maioria, defendem a plataforma da globalização apresentada pelas nações ricas, dado que é possível argumentar que os ganhos do mercado livre tendem a se concentrar nos níveis de renda superiores de seus países. E ensaia algumas respostas: acreditam que a desigualdade está decrescendo ou é boa porque é fonte de incentivos. Preocupam-se com a pobreza mas pensam que ela pode ser reparada proporcionando-se aos pobres bem estar e oportunidades sem mudar estruturas maiores como distribuições de renda e de bens. E apela aos analistas acadêmicos para que estudem as relações entre distribuição mundial de renda e pobreza como uma maneira de incluir questões sobre distribuição na pauta das discussões mundiais.

Os editores de *The Economist*, após reconhecer que desigualdade é um assunto que, nos anos recentes, tem perdido muito de seu antigo apelo, ensaiam alguns argumentos contrários ao exposto pelo professor Wade.

O trabalho apóia-se em pesquisas envolvendo os anos de 1988 e 1993. Os editores, admitindo que a riqueza das informações usadas é maior do que a encontrada em trabalhos anteriores sobre o assunto, indagam se o período de cinco anos utilizado não é muito curto para se concluir se se trata de uma tendência ou de uma flutuação de curto prazo.¹⁵³

Seu argumento principal é, dado que as regiões mais pobres – como a China rural, a Índia rural e a África – são justamente aquelas menos atingidas pelos efeitos da globalização (novas tecnologias, internacionalização financeira), o desafio é engajá-las no crescimento econômico e no progresso tecnológico, ao invés de tentar protegê-las disso.¹⁵⁴

A controvérsia serve ao menos para chamar a atenção sobre o problema. A desigualdade é, em si, um problema. Mas recentemente – especialmente após os trágicos atentados de 11 de setembro de 2001 – há sinais de que o mundo desenvolvido tende a pensar mais sobre o tema.

Um estudo comparando os anos de 1987 e 1994 mostra que não houve mudanças em relação à desigualdade na Irlanda no período considerado.¹⁵⁵ O

¹⁵³ THE ECONOMIST. *Of rich and poor*, Londres, 26/4/01.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ O'NEILL, Donal; SWEETMAN, Olive. *Poverty and inequality in Ireland 1987-1994: a comparison using measures of income and consumption*. Co Kildare, Ireland: NUI Maynooth, 1999.

estudo é bastante detalhado, entretanto deixa fora a maior parte do período em que o crescimento econômico foi realmente extraordinário.

ANEXO C

DETERMINAÇÃO DO PESO MORTO DE UM TRIBUTO

Uma forma de determinar o peso morto aparece a seguir:¹⁵⁶

“Ruth tem uma renda fixa de 1 dólar, que gasta em apenas dois produtos: cevada e milho. O preço por libra da cevada é P_b e o preço por libra do milho é P_c . Não há tributos ou “distorções” como externalidades ou monopólios na economia, por isso os preços dos bens refletem seus custos marginais sociais. Por conveniência, presume-se que esses custos marginais sociais sejam constantes com relação ao produto. Na Figura 1, o consumo de cevada de Ruth é medido no eixo horizontal e seu consumo de milho no vertical. Sua restrição orçamentária é a linha AD, que tem a inclinação $-P_b/P_c$ e o intercepto horizontal $1/P_b$. Supondo que Ruth quer maximizar sua utilidade, ela escolhe um ponto como E_1 na curva de indiferença i , consumindo B_1 libras de cevada e C_1 libras de milho.

‘Agora, suponha-se que o governo imponha um imposto com uma alíquota percentual de t_b na cevada, de modo que o preço para Ruth se torne $(1 + t_b)P_b$. (O preço antes do imposto continua o mesmo por causa da hipótese de custo marginal social constante). A tributação altera a restrição orçamentária de Ruth. Ela agora tem uma inclinação de $-\frac{P_b}{P_c}(1 + t_b)$ e intercepto horizontal $\frac{1}{P_b(1 + t_b)}$. Isto é representado na figura 1 como a linha AF. (Dado que o preço do milho é ainda P_c , as linhas AF e AD têm o mesmo intercepto vertical.)

¹⁵⁶ Extraído de Rosen, op. cit. (T. do A.). Rosen apresenta, também, uma outra forma de determinar o peso morto usando Curvas de Demanda.

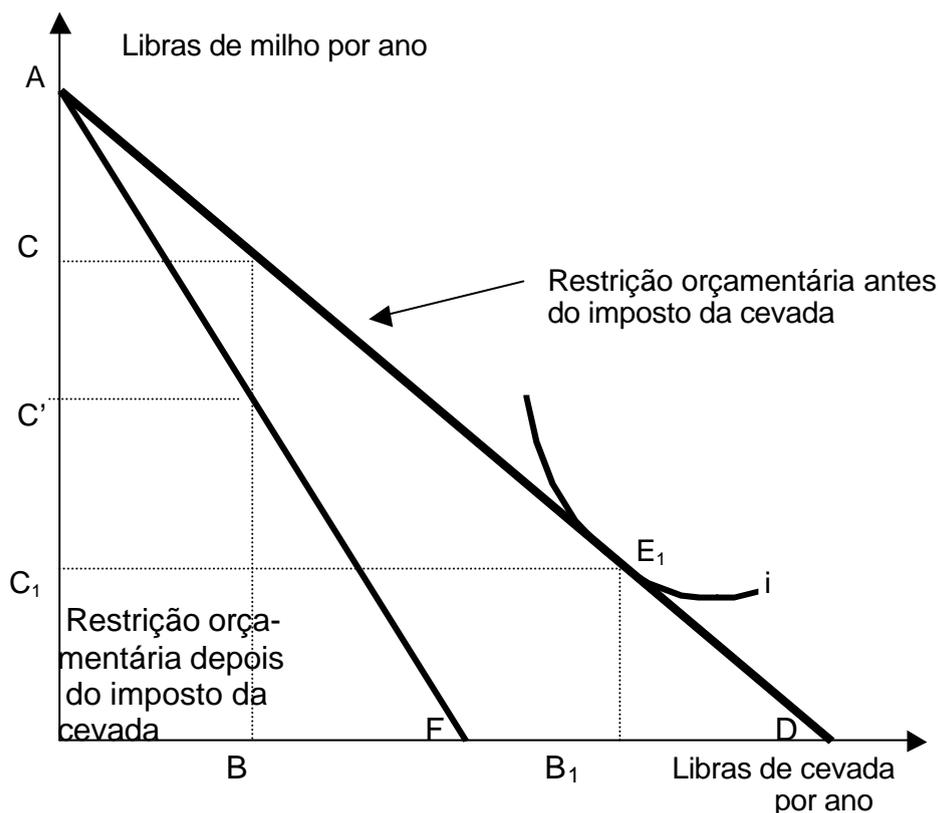


Figura 1: Efeito de um imposto na restrição orçamentária

‘Note-se que para qualquer nível dado de consumo de cevada, a distância vertical entre AD e AF mostra o imposto pago por Ruth medido em milho. Para comprovar isso, considere uma quantidade arbitrária B de cevada no eixo horizontal. Antes da tributação, Ruth podia consumir B libras de cevada e C libras de milho. Após o imposto, entretanto, se ela consumisse B libras de cevada, só poderia consumir C’ libras de milho. A diferença (distância) entre C e C’ deve representar o montante do imposto coletado pelo governo em termos de libras de milho. Pode-se converter as receitas para dólares multiplicando a distância CC’ pelo preço do milho, P_c . Por conveniência, pode-se escolher medir o milho numa unidade tal que $P_c = 1$. Neste caso, a distância CC’ mede a receita do imposto em milho ou dólares.

‘Até aqui, não se indicou qual ponto Ruth escolhe sobre sua nova restrição orçamentária, AF. A Figura 2 mostra que sua combinação preferida de produtos é em E_2 , sobre a curva de indiferença i_2 , em que seu consumo de cevada é B_2 , seu consumo de milho é C_2 , e o valor do imposto é a distância vertical entre AD e AF, GE_2 . Claramente, Ruth está pior em E_2 do que estava em E_1 . Entretanto, qualquer imposto a teria deslocado

orçamentária paralelamente a si mesma e em direção à origem. Assim, para achar a variação equivalente, tudo o que se deve fazer é deslocar AD para dentro, até que tangencie a curva ii. O montante pelo qual deve-se deslocar AD é a variação equivalente. Na figura 3, a restrição orçamentária HI é paralela a AD e tangente à curva de indiferença ii. Assim, a distância vertical entre AD e HI, ME_3 , é a variação equivalente. Ruth é indiferente entre perder ME_3 dólares ou pagar o imposto sobre a cevada.

‘Note que a variação equivalente ME_3 excede a receita GE_2 do imposto. Para entender porque, observe-se que ME_3 é igual a GN , porque ambos medem a distância entre as paralelas AD e HI. Assim, ME_3 excede GE_2 pela distância E_2N . Este é realmente um resultado notável. Ele significa que o imposto sobre a cevada torna a situação de Ruth pior por uma quantia que realmente excede a receita que gera. Na figura 3, a quantia pela qual a perda em bem-estar (medida pela variação equivalente) excede o imposto coletado – o peso morto – é a distância E_2N .

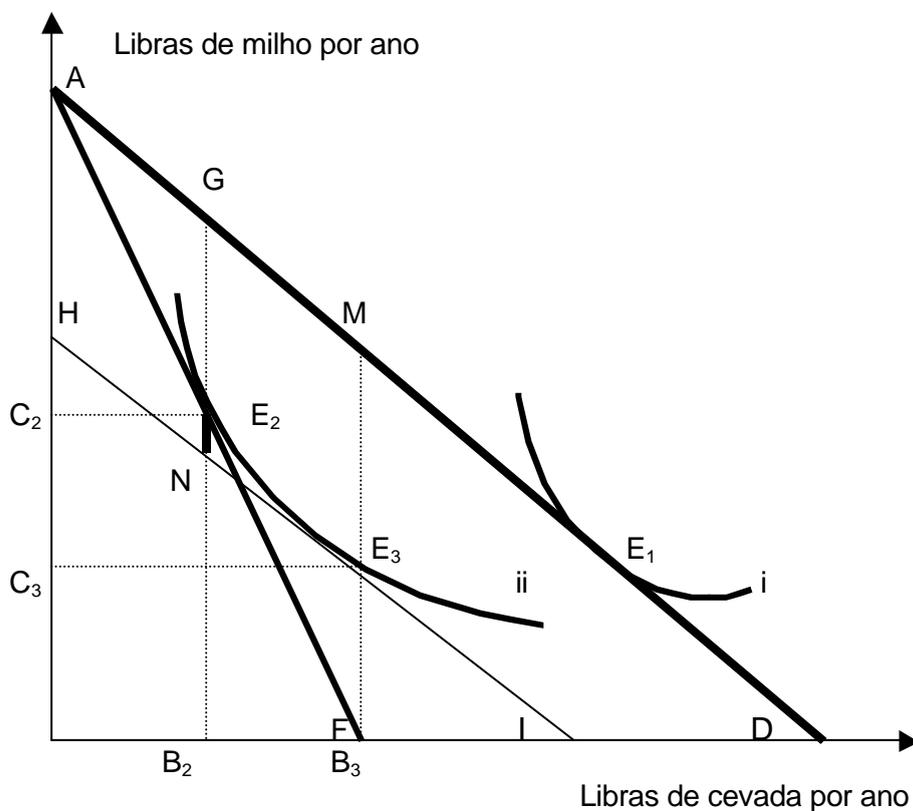


Figura 3. Peso morto no imposto sobre a cevada

‘Qualquer imposto leva ao peso morto? Estabeleça-se um imposto na forma de uma determinada quantia que

deve ser paga independentemente do comportamento do consumidor (lump sum tax). Se o governo estabelece uma taxa de \$ 100 para Ruth, não há nada que ela pode fazer para não pagar os \$ 100, a não ser deixar o país ou morrer. Em contraste, o imposto sobre a cevada não é um imposto desse tipo, porque a quantia arrecadada depende do consumo de cevada por parte de Ruth.

‘Analise-se um imposto tipo lump sum tax que deixe Ruth com a mesma utilidade que após o imposto sobre a cevada. Para começar, precisa-se encontrar a restrição orçamentária. Ela deve ter duas características. Primeiro, deve ser paralela a AD (Porque um imposto tipo lump sum tax simplesmente tira dinheiro de Ruth, ele não muda os preços relativos da cevada e do milho; duas linhas de restrição orçamentária que representem a mesma relação de preços devem ser paralelas.) Segundo, porque a hipótese de que Ruth obtém o mesmo nível de utilidade de que sob o imposto sobre a cevada, implica em que a restrição orçamentária deve tangenciar a mesma curva de indiferença ii.

‘A restrição orçamentária HI na figura 3, que é tangente à curva de indiferença ii no ponto E_3 , satisfaz a ambos os critérios. Se confrontada com essa restrição orçamentária, Ruth irá consumir B_3 libras de cevada e C_3 libras de milho. A receita obtida com a lump sum tax é a distância vertical entre E_3 e a restrição pré-taxação, ou a distância ME_3 . Mas foi visto anteriormente que ME_3 é também a variação equivalente de passar da curva de indiferença i para a curva ii. Isto não deve causar surpresa dado que uma lump sum tax é apenas uma mudança paralela da restrição orçamentária. Já que a receita obtida com a lump sum tax corresponde à sua variação equivalente, uma lump sum tax não apresenta peso morto.

‘Em resumo, uma lump sum tax que deixa Ruth sobre a mesma curva de indiferença que o imposto sobre a cevada gera mais receita para o governo. Do mesmo modo, se comparada uma lump sum tax e um imposto sobre a cevada que gerem a mesma receita, a lump sum tax deixaria Ruth em uma curva de indiferença mais alta.

‘O leitor cético pode suspeitar que este resultado é simplesmente um artifício resultante do modo particular por que foram construídas as curvas de indiferença da figura 3. Não é o caso. Pode ser mostrado que, desde que as curvas de indiferença tenham a forma usual, um imposto que acarrete mudança nos preços relativos gera

peso morto. ¹⁵⁸ Da mesma maneira, um imposto que altere os preços relativos é ineficiente no sentido de que diminui a utilidade do indivíduo mais do que o necessário para gerar um dado montante de receita”.

¹⁵⁸ Para uma prova veja-se Diamond e McFadden (1974). Rosen refere-se a DIAMOND, Peter A; McFADDEN, Daniel L. Some uses of the expenditure function in public finance. *Journal of Public Economics*, 3,1974, p. 3-21.